UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

FACULTÉ DE DROIT

La Brigue Électorale à Rome à la fin de la République

LEGES DE AMBITU

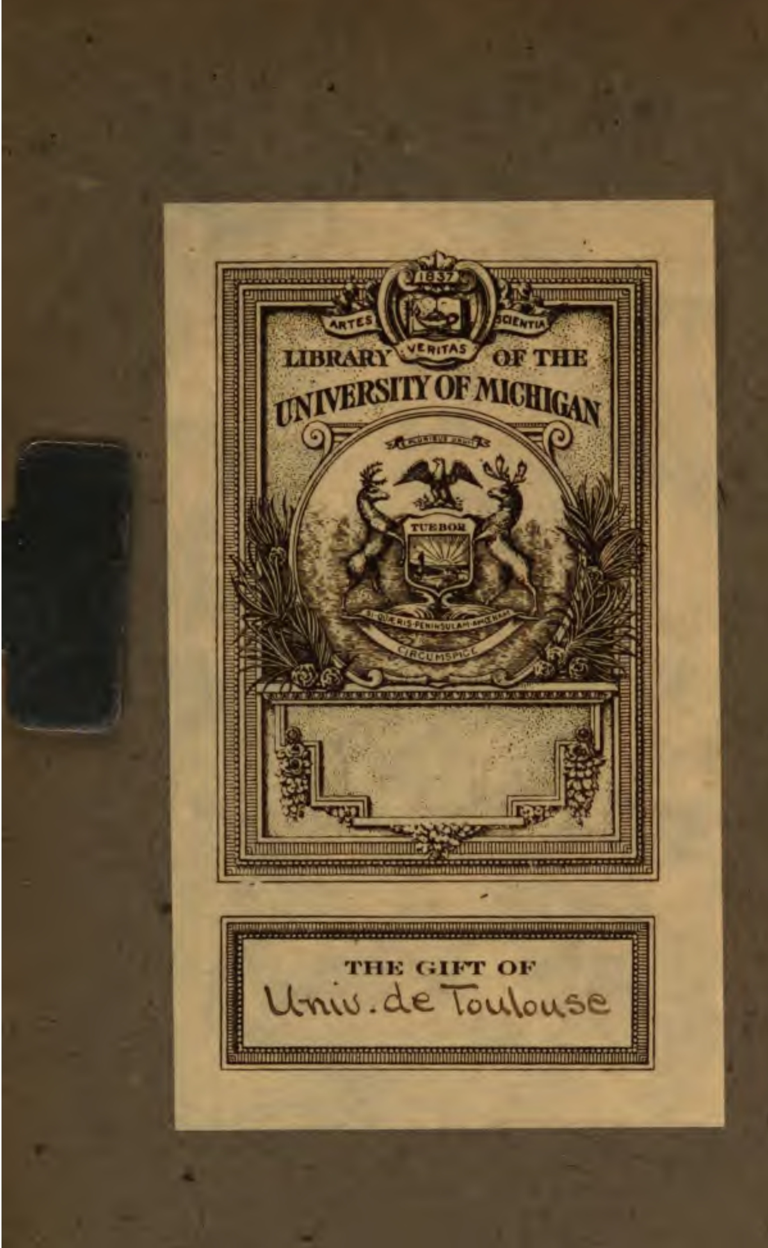
THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

Jean DESTARAC

TOULOUSE
CH. DIRION, LIBRAIRE-ÉDITEUR
22, rue de Metz et rue des Marchands, 33

1908


1837
ARTES
VERITAS
SCIENTIA
LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF MICHIGAN
TUEBOR
CIRCUMSPICE
THE GIFT OF
Univ. de Toulouse

LA BRIGUE ÉLECTORALE A ROME A LA FIN DE LA RÉPUBLIQUE

LEGES DE AMBITU

UNIVERSITÉ DE TOULOUSE

FACULTÉ DE DROIT

La Brigue Électorale à Rome à la fin de la République

LEGES DE AMBITU

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE PAR

Jean DESTARAC

TOULOUSE
CH. DIRION, LIBRAIRE-ÉDITEUR
22, rue de Metz et rue des Marchands, 33

1908

FACULTÉ DE DROIT DE TOULOUSE

Président de la Thèse : M. PAGET.

Suffragants { MM. MARIA.
THOMAS.

La Faculté n'entend approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A LA MÉMOIRE VÉNÉRÉE DE MA MÈRE

A MON PÈRE

MEIS ET AMICIS

ERRATA

Page 26, ligne 12 : remplacer *maistrats* par *magistrats.*

Page 27, note 3, ligne 2 : remplacer *megistratus* par *magistratus.*

Page 51, au sous-titre : remplacer *La Brigue Electorale* par *La Brigue Régulière.*

Page 55, ligne 6 : remplacer *fonciton* par *fonction.*

Page 56, ligne 8 : remplacer *aovns* par *avons.*

Page 79, dernière ligne de la note, au bas : remplacer *Chapire* par *chapitre.*

Page 89, ligne 6 : lire *imposé* au lieu de *imposés.*

Page 91, ligne 10 : remplacer *pédogagie* par *pédagogie.*

Page 95, ligne 15 : au lieu de *sa*, mettre *leur.*

Page 106, note 3 : lire *86* au lieu de *186.*

Page 132, remplacer la 4me ligne par ceci : *talité publique, dont nous avons suivi les progrès et.*

INTRODUCTION HISTORIQUE

Etapes suivies par le peuple romain pour arriver à l'Egalité au point de vue du droit de suffrage et de l'Eligibilité.

Malgré l'obscurité dont elle est enveloppée, l'histoire des origines du peuple romain nous révèle l'existence d'une lutte continuelle entre les patriciens et les plébéiens. Nous n'entrerons pas dans le détail de ce conflit ; nous nous bornerons seulement à en marquer les diverses étapes.

L'organisation purement aristocratique de Rome subit une première modification, résultat des réformes de *Servius Tullius*, sixième roi de Rome (176-220 ab. U. C.). La Constitution Servienne, en effet, en divisant le peuple romain en classes et centuries d'après le degré de fortune de chacun, substitua une aristocratie de richesse à celle de noblesse de race qui existait jusqu'alors. Les guerres que la jeune République dut soutenir contre les Etrangers, les

Sabins et les Latins, amenèrent un trouble grave dans la situation du petit propriétaire, qui, voyant sa maison détruite, son bétail enlevé par l'ennemi, dût de plus en plus recourir à des emprunts. Les intérêts énormes fixés par le prêteur finissaient de rendre cette situation insupportable. Ainsi se préparait une révolution sociale devenue inévitable.

Le premier épisode du conflit fut le départ des plébéiens de Rome : ils traversèrent le Tibre et allèrent se réfugier sur une colline près de Crustuméria (1) (261 ab. U. C.). Chose extraordinaire, ce mouvement s'opéra sans qu'on eut à déplorer la moindre effusion de sang. Les patriciens restés à Rome engagèrent alors des négociations avec les fugitifs, et un traité fut signé, qui donna satisfaction aux desiderata des plébéiens : ce fut la « lex sacrata » ou les « leges sacratœ » ; la plèbe obtenait ainsi des magistrats spéciaux pour défendre ses intérêts : les tribuns dont les pouvoirs minimes au début allèrent sans cesse se développant, et les édiles de la plèbe, qui n'étaient que les secrétaires, les serviteurs des premiers. De plus, les dettes étaient supprimées dans une très grande proportion.

Mais cette « lex sacrata » retardait la difficulté sans la résoudre. Les patriciens seuls, en effet, pouvaient profiter du domaine public, car seuls ils avaient les ressources nécessaires pour l'exploiter ; et les plé-

(1) C'est l'événement qu'on appelle dans l'histoire « La Retraite sur le Mont-Sacré, »

béiens ne pouvaient même pas travailler à leur service moyennant salaire : l'institution de l'esclavage ne le leur permettait pas. Cette question agraire, que la « Lex sacrata » ne prévoyait même pas est la cause la plus importante des difficultés qui suivirent.

Sp. Cassius Vecellinus, consul, proposa une première loi agraire aux termes de laquelle le terrain conquis serait partagé entre les plébéiens et les Latins, viritim : chaque lot deviendrait la propriété de celui auquel il serait attribué. Ce projet échoua (1) et beaucoup de riches plébéiens, ayant obtenu à ce point de vue des avantages des patriciens, firent cause commune avec eux. La lutte exista donc plutôt entre les riches et les pauvres qu'entre les patriciens et les plébéiens. Le peuple ne tarda pas à comprendre qu'il n'arriverait à la réalisation des réformes sociales si ardemment désirées, que s'il obtenait d'abord l'égalité politique, et c'est imbu de cette idée que Publilius Volero, tribun en 282, proposa que, à l'avenir, les tribuns et les édiles, magistrats chargés des intérêts de la plèbe, seraient élus par la plèbe elle-même dans des Concilia plebis. Cette loi *Publilia*, qui, votée par la plèbe seule ne constituait donc qu'un plébiscite, fut reconnue en fait. La plèbe commençait d'avoir un droit électoral, puisque, seule à l'avenir, elle choisissait ses magistrats.

Depuis ce moment là, ses progrès politiques s'ac-

(1) Mommsen va même jusqu'à mettre en doute l'existence de ce projet de loi. (Rapporté par Lange. Histoire Intérieure de Rome I).

centuèrent et les patriciens se virent obligés de lui faire des concessions de plus en plus importantes : en 297, le nombre des tribuns fut porté de 5 à 10 ; en 298, les plébéiens pauvres obtinrent un lot des terres domaniales de l'Aventin, pour qu'ils puissent y bâtir, par application de la loi Icilia de Aventino publicando. La même année 298, la loi Aternia Tarpeia donna aux tribuns le droit d'infliger des amendes, — ce qui jusqu'alors était réservé aux consuls — et elle en fixa le maximum.

Environ un siècle plus tard, Licinius Stolo et L. Sextius Lateranus, élus tribuns en 377, proposèrent qu'un des deux consuls serait désormais plébéien, et effectivement, en 388, le même L. Sextius Latéranus fut proclamé consul. Ce fut le triomphe de la Réforme sociale, et le vote des *Lois Liciniennes* peut à juste titre être considéré comme le point culminant du conflit patricio-plébéien : il consacre la victoire décisive et définitive de la plèbe. Les plébéiens eurent bientôt accès à l'Edilité curule ; puis à la dictature, en 398 ; à la censure en 403. Quatorze ans plus tard, enfin, en 417, le plébéien *Publilius Philo* était nommé prêteur ; c'est ce même Publilius Philo qui, deux années auparavant, avait fait voter les célèbres lois si favorables aux plébéiens et qui portaient, entre autres chefs importants, que les plebiscites seraient valables pour tous les citoyens, et que, pour les lois votées dans les comices centuriates, l'auctoritas patrum serait donnée avant le vote : c'était ruiner l'influence du Sénat.

Dès le début du cinquième siècle, donc, les citoyens romains sont parvenus à l'Egalité politique ; ces deux fractions de la population romaine qui, jusqu'à ce moment là ne fraternisaient que pour combattre les étrangers, les ennemis de la Cité, et qui, les armes déposées, reprenaient de plus belle leurs dissensions intestines, ces deux fractions, dis-je, partagèrent désormais le même sort au point de vue politique. Est-ce à dire cependant qu'une fusion absolue se soit effectuée entre elles ? Evidemment non. Et en continuant l'histoire interne de Rome, nous verrions bien que la plèbe eut encore ses favoris, qui ne furent point ceux des patriciens et inversement. Pour en donner un exemple, nous ne pouvons mieux faire, en terminant cette rapide esquisse des querelles intestines qui agitèrent Rome, que de dire un mot des Gracques et des projets généreux mais peut-être prématurés qu'ils avaient formés (1).

Tiberius Gracchus, élu tribun pour l'année 621, proposa une célèbre loi agraire en vertu de laquelle les portions de domaine public que les propriétaires richissimes seuls avaient accaparées, seraient rendues à l'Etat et distribuées aux pauvres : ainsi, la classe moyenne aurait pu être reconstituée. Le collègue de Tiberius, Octavius, s'opposa au vote de cette loi ; mais il fut destitué et la loi fut approuvée. Tibérius d'ailleurs ne tarda pas à être accusé de vouloir devenir le tyran de Rome, et il mourut assassiné.

(1) Ferrero. *Grandeur et Décadence de Rome*, p. 59 et s.

Son œuvre abandonnée fut reprise 10 ans plus tard par *son frère Caïus* ; elle ne devait pas avoir plus de succès. Caïus, dont les tendances démocratiques étaient encore plus marquées que celles de son aîné, périt en effet de la même façon que lui : le consul L. Opimius, alors en exercice, le fit assassiner avec ses partisans.

Il est certain que c'est aux Gracques que l'on doit le plus vigoureux effort qui ait été tenté pour arrêter la Décadence de la République Romaine.

Quoi qu'il en soit, la réforme de l'égalité politique était faite au point de vue théorique.

Le peuple romain ne fut d'ailleurs pas le premier à la réaliser. Les Républiques grecques pouvaient lui servir d'exemple. A Athènes, en effet, c'est dans le peuple même que réside la souveraineté en principe, et il l'exerce bien plus directement qu'à Rome : les magistrats qu'il nomme ne sont jamais que des délégués provisoires, toujours révocables à volonté. Cela nous fait comprendre pourquoi l'histoire des démocraties grecques, de la démocratie athénienne notamment, ne fournit pas aux Romains de précédents aux scandales retentissants que nous aurons à examiner dans le courant de ce travail. S'il put y avoir quelques irrégularités à ce point de vue dans les Républiques grecques, elles furent fatalement de moindre importance. Comment, en effet, s'est introduit dans Rome ce ferment de corruption, de déchéance sociale ? Sous la poussée de l'immigration incessante des peuples de toutes sortes, qui noyèrent dans leur

cosmopolitisme le vrai peuple romain. A Athènes, comme dans les autres cités grecques, c'est le contraire qui se produisit. « Ce n'est pas par excès, mais par manquement de citoyens, par disette d'hommes, ainsi que le dit énergiquement Aristote à propos de Sparte, que périssent les Républiques grecques (1). »

Nous nous proposons de rechercher dans notre travail si le peuple romain sut faire un bon usage des droits politiques, qu'il mit plus de quatre siècles à conquérir.

Après avoir étudié d'une manière générale l'organisation électorale à Rome, nous nous attacherons à montrer quels ravages y fit la corruption des mœurs, et quelles mesures de législation positive furent prises pour enrayer le mal.

Pour conclure, nous essayerons de dégager de cette étude les enseignements qui en découlent : nous verrons en effet que, comme chez nous actuellement, c'est le suffrage universel qui fonctionnait à Rome — il faut dire cependant qu'il n'était pas aussi égalitaire que le nôtre. — C'est pour cette raison que, même en cette matière, les leçons des Romains doivent nous servir.

(1) Perrot. *Essai sur le drcit public d'Athènee*, Thèse Paris 1867. p. 17.

PREMIÈRE PARTIE

Notions générales sur les Elections romaines

Les matières que nous nous sommes proposés de traiter dans cette première division ne font pas nécessairement partie intégrante de notre sujet. Néanmoins, nous avons cru indispensable de donner quelques généralités sur les élections romaines, pour déterminer précisément dans quelles circonstances, dans quel cadre, dans quel milieu, s'exerçait cette Brigue Electorale, objet même de notre étude.

CHAPITRE PREMIER

Les Assemblées Electorales

Plusieurs espèces d'Assemblées électorales se sont succédées sans que, conformément à l'esprit traditionaliste du peuple romain, l'assemblée nouvelle ait fait disparaître complètement celle qui existait déjà ; de telle sorte qu'à la fin de la République, Rome possède trois assemblées électorales dont l'importance est très inégale. Ce sont les *Comices curiates*, *les comices centuriates* et *les comices tributes*.

Nous examinerons successivement les caractéristiques et les attributions de chacune de ces assemblées et nous dirons un mot, en terminant, des solennités religieuses qui les accompagnaient.

I. *Comices curiates*. — Ils constituaient au début même de Rome, les assemblées générales du peuple ; les suffrages s'y donnaient d'après la division en curies. On sait qu'il y avait à Rome trente curies ; lorsque seize s'étaient prononcées dans le même sens, le vote était acquis. Cette assemblée se réunis-

sait dans un coin du forum que l'on appelait le Comice, et l'on tirait au sort la curie qui devait voter la première : *curia principium* (1). Conformément aux préceptes religieux, les augures prenaient les auspices avant le commencement des opérations électorales ; en outre, le vote acquis, il ne pouvait être donné suite à la décision prise qu'après avis conforme du Sénat. Par ces deux précisions, on peut se rendre compte de l'influence énorme exercée sur l'Assemblée curiate par le Sénat et, d'une manière plus générale, par les patriciens.

Les Comices curiates étaient appelés à se prononcer sur toutes les affaires dont le peuple, en vertu de sa souveraineté, décidait en dernier ressort. Au fur et à mesure que les Assemblées centuriates et tributes furent créées, les attributions des curies diminuèrent et, à la fin de la République, ce ne sont plus que des Comices fantômes.

Cependant, c'étaient toujours les curies qui conféraient le commandement des armées. Le dictateur, nommé ordinairement par un des deux consuls conformément à un décret sénatorial ; le consul, le prêteur, investis de leur charge par les Comices centuriates, avaient besoin d'un loi curiate pour être revêtus du pouvoir militaire. Anciennement, c'étaient les Curies elles-mêmes qui étaient réunies et qui votaient la Loi Curiate ; mais bientôt on se contenta d'assem-

(1) Tite-Live. L. IX. c. 38. — Willems. *Droit public Romain*, p. 31 et s.

bler les trente licteurs et leurs suffrages tint lieu de ceux des curies.

Les élections qui avaient lieu dans les concilia plebis tributa et qui — nous aurons l'occasion de le dire plus loin — n'étaient pas précédées de la prise d'auspices, devaient être confirmées par une décision des comices curiates ; ce n'était là, du reste, qu'une pure formalité et jamais les curies n'ont révoqué des élections ainsi faites.

Les Comices curiates jouaient un rôle important dans les questions de gentilité, à propos de l'adrogation notamment, c'est-à-dire de l'adoption d'une personne sui juris. Après que le Collège des Pontifes avait fait une enquête sur ce point et qu'il avait rendu un décret favorable, les curies étaient réunies et avaient à se prononcer pour ou contre l'adrogation. Les Comices curiates conservèrent cette attribution jusqu'aux premiers siècles de l'Empire.

C'est au sein de ces Comices que les citoyens romains faisaient anciennement leur testament ; dans ce cas on les appelait Comitia calata et les testaments ainsi rédigés étaient les testamenta comitiis calatis facta. Enfin, c'est aussi dans les Comices curiates que se conféraient les sacerdoces les plus importants : Grand prêtre de Jupiter, de Mars, etc.

Les Comices curiates étaient présidés par le roi ou par l'interroi, et, sous la République, par un magistrat patricien : consul, dictateur, par exemple. Les

patriciens avaient seuls le droit d'y prendre une part active par leur vote (1).

II. *Comices centuriates.* — La réforme Servienne amena fatalement la création d'une nouvelle espèce de comices : les comices centuriates, qui se tenaient au Champ de Mars.

Au début, c'étaient d'abord les centuries de chevaliers qui votaient, puis celles de la première classe et ainsi de suite. Rarement on faisait voter les classes inférieures : la majorité en effet était acquise avant que l'on arrivât jusqu'à elles. Vers 512 de Rôme environ, cette organisation fut modifiée dans un sens plus démocratique : ce ne fut plus une centurie de chevaliers qui vota la première, mais une centurie désignée par le sort dans la première classe : centuria prærogativa.

Les attributions des Comices Centuriates — Comitiatus maximus — étaient plus importantes que celles des deux autres assemblées, au point de vue électoral et législatif surtout. C'étaient eux qui nommaient les principaux magistrats de la Cité : consuls, censeurs, préteurs : ils désignaient également les magistrats extraordinaires, les Décemvirs et les Tribuns militaires notamment.

Réserve faite de ce que nous avons dit dans le paragraphe précédent au sujet de la lex curiata, les principales lois, au sens précis du mot, étaient votées par

(1) Voir discussion sur ce dernier point dans Willems. op. cit. page 160, note 5.

les Comices centuriates. C'étaient eux qui décidaient de l'opportunité d'une déclaration de guerre.

Les premiers magistrats de la cité, seuls, avaient le droit de présider ces comices : consuls, préteurs, dictateur, interroi. Tous les citoyens romains, habitant ou non la ville, pourvu que dans ce dernier cas ils fussent d'une colonie ou d'une ville municipale jouissant du droit de suffrage, pouvaient y voter.

Dans notre troisième chapitre, consacré aux opérations électorales, nous examinerons avec plus de détails le fonctionnement des assemblées centuriates.

III. *Comices tributes.* — Dès que le peuple romain eut obtenu en 261 la création des tribuns, ceux-ci se rendirent bientôt compte que, soit dans les comices curiates, soit dans les comices centuriates, l'influence du Sénat et des patriciens était prépondérante. Aussi entreprirent-ils d'introduire une nouvelle espèce d'assemblée pouvant être présidée par un magistrat plébéien et pour laquelle ni la prise d'auspices, ni l'autorisation du Sénat ne seraient exigées.

Sans doute les plébéiens se réunissaient déjà et prenaient en commun des résolutions : mais ces résolutions ne liaient qu'eux-mêmes : *concilia plebis — plebiscita*. Valérius et Horatius, consuls en 305, firent voter une loi par laquelle toute ordonnance émanée des concilia plebis aurait force de loi à l'égard de tous les citoyens. Les comitia tributa étaient créés.

Ces assemblées se tenaient au Champ de Mars et leurs attributions électorales — les seules dont nous

parlerons — étaient assez importantes (1). Présidés par un consul ou par un préteur, les comitia tributa nommaient les questeurs, les édiles curules et tous les magistrats inférieurs de la Villé. Présidés par un tribun, les concilia plebis tributa élisaient les tribuns de la plèbe et les édiles plébéiens. Ce deuxième genre d'assemblée ne nécessitait ni autorisation du Sénat ni prise d'auspices.

Tous les citoyens romains jouissant du droit de suffrage pouvaient voter dans ces comices comme dans les Assemblées centuriates : le vote avait lieu dans les trente-cinq tribus simultanément.

Il nous paraît indispensable de compléter ce rapide exposé des Assemblées Electorales romaines, sans dire quelques mots du rôle capital qui y était joué par la religion.

Nous avons eu l'occasion de parler dans le courant de ce chapitre de la *prise des auspices*. Les auspices avaient en effet, en matière électorale, une très grande importance. « En prenant les auspices et en déclarant qu'ils n'étaient pas favorables, on pouvait empêcher la réunion des comices, suspendre les opérations électorales, annuler une élection (2). » Ce privilège apparnait aux patriciens et l'on comprend avec quelle ardeur les plébéiens essayèrent de le leur enlever. Les Elec-

(1) Willems, *op, cit.*, p. 175 et suiv.

(2) Labatut. *La Corruption électorale chez les Romains*, p. 182 à 191.

tions ne commençaient que sur avis conforme de l'augure, déclarant que nul présage défavorable ne s'était manifesté. Si dans le courant de la journée l'augure apercevait un signe jugé mauvais — éclairs, grondements de tonnerre par exemple — il prévenait le président et les comices étaient dissous. *Alio die !* Ce subterfuge qui, sous des prétextes religieux, cachait des motifs d'ordre politique, permettait bien des irrégularités dans les opérations électorales ! C'était souvent un moyen de fraude au profit des dirigeants, et, à ce titre, nous aurions pu n'en parler que dans la deuxième partie de notre travail, réservée à la brigue et à la corruption électorales.

Il nous a paru plus logique cependant de placer ces quelques observations dans le chapitre que nous consacrons aux assemblées électorales elles-mêmes, pour montrer comment les auspices étaient à Rome « la clef de voute de l'édifice social, le contre-poids du suffrage universel (1). »

(1) **Labatut.** ***op. cit.***

CHAPITRE II

Conditions d'Eligibilité aux magistratures. Hiérarchie des honneurs

Les candidats à une magistrature devaient remplir certaines conditions d'éligibilité. Il appartenait au président des comices de juger si ces conditions étaient remplies par celui auquel le peuple avait donné ses voix ; s'il estimait qu'elles ne l'étaient pas, il avait le droit de refuser de le proclamer élu. Dans les cas douteux cependant, le président de l'assemblée devait en référer à ses collègues, ou même au Sénat (1), lorsque les tribuns étant intervenus, l'accord n'avait pu s'établir sur le point de savoir si le candidat était ou n'était pas éligible.

Puisque nous avons ici l'occasion de parler des pouvoirs du président de l'Assemblée électorale, qu'on nous permette d'ouvrir une parenthèse et de dire quel était le magistrat chargé de cette mission.

(1) Tite-Live. L. XXVII. Ch. 6. L. XXXII. C. 7.

En principe, les comices centuriates, convoqués pour procéder à l'élection aux magistratures les plus importantes de la cité, étaient présidés par l'un des deux consuls : ils s'entendaient à cet effet. Si l'un des deux était absent de Rome, c'était l'autre qui remplissait cette fonction. Si tous les deux étaient absents, on nommait un dictateur pour présider l'assemblée. Ce n'est que très rarement — avec l'autorisation des consuls, ou en leur absence, par délégation spéciale — que les préteurs pouvaient le faire.

Les comices tributes étaient présidés par les mêmes maistrats, quand ils devaient procéder à l'élection des édiles curules, des questeurs, etc. : mais pour l'élection des tribuns ou des édiles plébéiens, c'était un tribun du peuple qui les présidait.

Les diverses conditions d'éligibilité exigées du candidat ne l'étaient pas toutes au même degré. Nous aurons donc à examiner deux catégories d'inéligibilité : les inéligibilités absolues, excluant totalement le candidat d'une magistrature ; et les inéligibilités relatives, opposables seulement dans certains cas déterminés.

I. — *Cas d'inéligibilité absolue.*

Etudions d'abord les cas d'inéligibilité absolue. Il y en a trois :

1° Défaut ou défectuosité du droit de cité.

2° Sexe féminin ; infirmités mentales ou physiques,

3° Indignité (1).

1° *Défaut ou défectuosité du droit de cité.* — La première condition, la plus importante, que devait remplir le candidat, c'était la possession du Droit de cité romaine. Les latins, les pérégrins et les esclaves étaient donc inéligibles absolument (2). Mais est-ce à dire pour cela que tous les citoyens romains fussent éligibles aux diverses magistratures ? Certainement non, et l'affirmation contraire de Tacite (3) est purement théorique ; en fait plusieurs catégories de citoyens romains ne jouissaient pas de l'éligibilité.

Nous avons déjà vu dans notre introduction que les plébéiens après avoir acquis l'électorat, restèrent longtemps dans l'impossibilité d'arriver aux magistratures patriciennes. Ce n'est que peu à peu, au moyen de

(1) Sous l'Empire, Auguste créa un quatrième cas d'inéligibilité absolue ne put désormais être nommé magistrat le citoyen qui n'avait pas une fortune d'au moins un million de sesterces (250,000 fr.), et qui, en outre, n'appartenait pas au rang sénatorial.

(2) Pomponius et Ulpien (Dig., L. I, t. 14, f. 3), semblent cependant être d'un avis contraire, en reconnaissant comme valables les actes accomplis par Barbarius Philippus, esclave qui s'était évadé de chez son maître et qui avait réussi à se faire nommer préteur à Rome. — *Error communis facit jus.* Tel est, pensons-nous, le seul argument que l'on puisse invoquer en faveur de cette manière de voir. D'un autre côté, Dion Cassius dans son histoire Romaine, livre XLVIII, 34, nous parle d'un autre esclave, qui, « surpris dans les rangs des préteurs, fut précipité des rochers du Capitole, après avoir été préalablement affranchi, pour donner plus de dignité à son supplice ».

(3) *Apud majores, cunctis civium, si bonis artibus fiderent, licitum petere magistratus,* Tacites. *Annales* XI, 22.

concessions successives obtenues des patriciens, qu'ils parvinrent à y avoir accès. — De même, un patricien ne pouvait exercer une magistrature plébéienne et cette prohibition subsista même sous l'Empire.

Les affranchis et leurs enfants, quoique citoyens romains, étaient également inéligibles. Il en était de même des citoyens auxquels l'électorat avait été expressément refusé lorsque la concession du droit de cité romaine leur avait été faite (cives sine suffragio). L'exercice de certaines fonctions religieuses était aussi incompatible avec celui des magistratures et rendait inéligible celui qui en était titulaire : c'était le cas du rex sacrorum. L'éligibilité pouvait enfin être retirée à certains citoyens à titre de peine : nous verrons plus loin que cette pénalité s'appliquait à ceux qui s'étaient rendus coupables du crime d'ambitus.

2° *Sexe féminin ; infirmités mentales ou physiques.* — La deuxième condition à remplir pour être éligible c'est d'appartenir au sexe masculin et de ne pas avoir d'infirmités mentales ou physiques. Les femmes étaient incapables d'exercer une magistrature (1), et le président des comices pouvait refuser de proclamer celui que son état physique ou mental rendait incapable d'exercer une fonction publique. Cette dernière règle fut appliquée également à Athènes, où les citoyens

(1) *Feminæ... nec judices esse possunt, nec magistratum gerere.* Ulpien Dig. L. 1, t. XVII § 2.

dont le corps était mutilé ou infirme ne pouvaient être élus magistrats (1).

3° *Indignité.*— Le troisième cas d'inéligibilité absolue était l'existence d'une cause d'indignité, le fait par le postulant d'être noté d'infamie. La notatio ignominiœ censorienne suffisait dans les premiers temps pour enlever l'éligibilité à un citoyen, car les censeurs en le rayant des tribus pendant un lustre, lui retiraient ainsi pendant ce même temps et le droit de voter et le droit d'être candidat. Mais des limites furent bientôt apportées à ces droits exorbitants des censeurs ; par leur nota ils ne purent plus que « substituer au vote plus avantageux dans une tribu rurale le vote moins avantageux dans une tribu urbaine (2) », et, dès lors, la notatio censorienne ne porta plus atteinte à l'éligibilité.

Les consuls et les magistrats qui présidaient à l'élection n'en conservèrent pas moins le droit — sous les réserves que nous avons indiquées plus haut — de déclarer tel ou tel citoyen inéligible, quand il avait été condamné pour vol par exemple, ou chassé pour lâcheté par son chef : c'était l'infamie consulaire (3).

(1) Voir pour l'origine religieuse de cette proscription. Perrot, *op. cit.* p. 3.

(2) Mommsen et Marquardt. *Man. des Ant.* II, p. 137.

(3) Mommsen et Marquardt. *Id. loc.*, II, p. 137, 138, 143 à 147 — IV, 53 et suiv.

II. — *Cas d'inéligibilité relative.*

Les conditions d'éligibilité relative sont plus nombreuses et plus compliquées que celles que nous venons d'étudier. Nous nous bornerons simplement à en faire l'énumération, nous réservant de donner quelques détails seulement sur les principales d'entre elles.

Etaient exclus de la magistrature cause de l'élection :

1° Celui qui n'avait pas l'âge requis.

2° Le président des comices convoqués pour nommer à cette magistrature (1).

3° Le candidat qui n'avait pas déclaré régulièrement sa candidature.

4° Celui qui n'avait pas été soldat pendant le temps requis (2).

5° Celui qui était investi d'une magistrature pour l'époque où le magistrat à élire aurait à exercer la sienne.

6° Celui qui occupait déjà la magistrature dont il s'agissait ou qui l'avait occupée antérieurement.

7° Celui qui ne remplissait pas pour l'exercice de la fonction les conditions exigées par la hiérarchie des magistratures.

(1) Voir cependant une dérogation très importante à ce principe, à propos de l'Election d'Ap. Claudius au décemvirat. Tite-Live, L. III, ch, 35.

(2) Cette condition fut introduite selon toute probabilité par la loi Villia de 574.

Le président de l'Assemblée avait dans l'ancien droit romain un droit très important et dont plusieurs vestiges ont persisté jusqu'à l'époque impériale : il soumettait à l'assemblée un nombre de candidats exactement équivalent au nombre de magistrats à élire. Mais de bonne heure il perdit cette initiative qui passa aux électeurs. Le candidat devait cependant déclarer sa candidature au président des comices et c'est à ce propos justement qu'apparaît le cas le plus important de survivance à son ancien droit d'initiative.

Le président, en effet, pouvait repousser la candidature d'un citoyen qui ne lui plaisait pas, même au cas où ce candidat remplissait par ailleurs toutes les conditions d'éligibilité requises (1) ; à mesure cependant que l'influence du peuple grandit, ce droit pour le magistrat président diminua et finalement celui-ci ne put plus refuser d'inscrire sur la liste des candidats celui qui jouissait de l'éligibilité. Il conserva cependant le pouvoir de se refuser à le proclamer s'il était élu, à le *renuntiare* (2).

Il arrivait même parfois que le président des comices prenait la parole pour donner des conseils au peuple et pour lui recommander de voter pour tel ou tel candidat qui lui semblait mieux désigné qu'un autre pour remplir la fonction qu'il briguait.

La déclaration de candidature ne devint obligatoire qu'à la fin de la République. Antérieurement, jusqu'à

(1) Tile-Live III, 64, VII, 22.
(2) Tite-Live III, 21 *in fine*.

la fin du VIe siècle, aucun texte ne l'imposait ; il y a même des exemples de candidatures posées le jour même de l'Election (1). Mais, dès le commencement du VIIe siècle, celui qui briguait une magistrature était obligé de faire sa professio au magistrat et cela dans les vingt-quatre jours qui précédaient le vote, car c'est à ce moment là que l'on annonçait l'assemblée électorale et que la liste des candidats était close.

Il nous a paru intéressant de rapporter ici ces formalités imposées au candidat romain, à cause du rapprochement que l'on peut faire avec celles à l'accomplissement desquelles la loi française soumet nos candidats actuels. Mais au point de vue du droit public romain seul, il est important surtout d'étudier la hiérarchie des magistratures ; il nous sera facile ensuite de savoir quel était l'âge requis pour pouvoir briguer chacune d'elles.

III. — *Hiérarchie des honneurs.*

Dès les premiers temps de la République, l'usage s'établit qu'un citoyen avant de briguer une magistrature supérieure devait avoir fait, dans une magistrature inférieure l'apprentissage du pouvoir et du commandement. Mais ce passage dans la magistrature inférieure nétait pas une condition légale d'éligibilité au rang suprême. *La loi Villia* (2), de 574, fit passer dans

(1) Tite-Live XXVI, 18.
(2) Tite-Live XL, 44.

la législation positive, ce qui était confirmé depuis longtemps déjà par l'usage.

Cette loi établit d'abord un intervalle de deux années — *biennum* — entre chaque magistrature patricienne annale ; elle règle aussi l'ordre dans lequel les magistratures doivent être exercées. Les dispositions de la loi Villia ne nous étant pas parvenues, nous ne pouvons connaître le *certus ordo magistratuum* qu'elle fixait. Quoi qu'il en soit, nous savons qu'il fut modifié par une *loi de Sylla* en 673, notamment en ce que l'âge minimum pour briguer la première magistrature dans l'échelle fut porté de vingt-sept à trente ans. A la fin de la période républicaine *l'ordo magistratuum* était fixé de la manière suivante, pour les magistratures patriciennes annales, les plus importantes et les seules dont nous ferons mention ici : pour briguer le consulat, magistrature ordinaire suprême, il fallait avoir été prêteur ; la préture elle-même n'était accessible qu'après l'Edilité curule et la questure. Le tribunat ne pouvait être brigué également, qu'après la questure.

Sachant, d'une part, que tout candidat aux honneurs à Rome était tenu d'avoir accompli une période de service militaire de dix années ou du moins d'avoir répondu à dix reprises aux appels annuels (1), et que la *Loi de Sylla* de 673, modifiant en cela la *loi Villia*,

(1) Cette obligation imposée probablement par la Loi Villia était absolument incontestée au temps de Polybe, c'est-à-dire dans les premiers temps du septième siècle. Pol. VI, 19.

comme nous l'avons dit plus haut avait fixé l'âge minimum du candidat à trente ans ; sachant d'autre part qu'un intervalle de deux ans était exigé entre deux magistratures successives, nous arrivons à fixer de la manière suivante l'âge requis pour l'exercice des honneurs : il fallait pour être questeur être dans la trentième année (1) ; pour être tribun, dans la trente-troisième ; pour être édile, dans la trente-sixième ; pour être préteur, dans la quarantième ; pour être consul enfin, dans la quarante-troisième : c'est Cicéron lui-même qui nous renseigne sur ce dernier point (2).

Nous trouvons sous la République peu de dérogations (3) aux conditions d'âge exigées. Sous le principat et sous l'Empire il en fut autrement. Auguste, guidé encore ici par une idée qui fut l'inspiratrice de plusieurs autres de ses lois, abaissa l'âge minimum de la brigue des magistratures d'un nombre d'années égal au nombre d'enfants qu'avait le candidat (4).

Tout candidat devait venir solliciter en personne la fonction qu'il désirait remplir ; sa présence à Rome était obligatoire. C'est ainsi, raconte Appien, que César fut obligé d'abandonner les préparatifs de son triomphe pour venir à Rome se faire inscrire sur la

(1) Cicéron, né le 3 janvier 648 fut nommé questeur le 5 décembre 678, au cours de sa trente-unième année.

(2) Cicéron, Phil. V, 17.

(3) Sauf cependant dans la dernière période du régime républicain, alors que l'ambition et la brigue la plus éhontée avaient raison des lois.

(4) Pline le Jeune. Ep. VII, 16.

liste des candidats (1). Des dispenses expresses étaient accordées cependant dans des cas exceptionnels, lorsque par exemple, le candidat était absent de Rome par suite des nécessités du service militaire.

Ces renseignements fournis sur la personne même du candidat, nous aborderons dans la fin de notre première partie l'étude des opérations électorales.

(1) Labatut, *op. cit.*, note 12.

CHAPITRE III

Les Opérations électorales

Les opérations électorales à Rome — comme dans notre droit public actuel, d'ailleurs — comportaient une quantité de détails matériels. On comprend très bien en effet qu'il ne soit pas facile de connaître l'opinion de tous les citoyens romains réunis sur une grande place, sur tel ou tel candidat, et qu'en tous cas, cela nécessite l'accomplissement de certaines formalités. Ce sont ces formalités que nous allons étudier à présent. Comment faisait-on pour élire un magistrat ? Telle est la question que nous nous posons au début de ce chapitre et à laquelle nous essayerons de répondre.

Et d'abord, étant donné le grand nombre de magistrats que les citoyens romains avaient à élire surtout à la fin de la République, il convient de prendre comme type l'élection à une magistrature quelconque. Nous choisirons l'élection au consulat, la plus importante puisque le consulat était la magistrature suprême à

Rome, et celle à propos de laquelle les auteurs nous donnent le plus de détails.

Les Consuls étaient nommés par les Comices centuriates (1), qui élisaient aussi les prêteurs et les censeurs. Ces Comices ne se sont pas tenus toujours à la même date : jusqu'à la fin du sixième siècle de Rome les élections avaient lieu vers la fin du mois de février ou le commencement de mars (2). Dès les premières années du septième siècle, les consuls devant désormais cesser leurs fonctions le 31 décembre, les élections se firent en juillet ou au commencement d'août.

L'assemblée se réunissait au Champ de Mars, vaste plaine située hors de l'enceinte de Rome, le long du Tibre. C'était là qu'en temps ordinaire la jeunesse romaine venait se divertir dans des exercices de force et d'agilité.

Au jour désigné pour l'élection, le consul qui devait la présider s'y rendait dès le matin, *prima luce*. Les citoyens étaient avertis que l'élection devait avoir lieu par un édit publié pendant trois nundines — c'est-à-dire dix-sept jours à l'avance, car les nundines revenaient tous les huit jours — ; cet édit indiquait le motif de la convocation. Le jour de l'élection devait être un dies comitialis (3) les opérations électorales ne devaient commencer qu'au lever du soleil, pour prendre fin lorsqu'il se coucherait. On rappelait aux citoyens, à son de trompe, le matin même de l'élection que les Comi-

(1) Tite Live, I, 60
(2) Tite Live, XL, 59.
(3) Macrobe-*Saturnales*, I, 16.

ces se réunissaient ce jour-là, et le peuple était bientôt tout entier au Champ de Mars. Le Champ de Mars, écrit Cicéron, nous offre alors l'image d'une mer immense et profonde, qui, soulevée par les vents, roule ses flots vers certains rivages et s'éloigne des autres ; voudrons-nous que ces comices tumultueux, emportés au hasard par les orages des passions, commandent à leurs passions et consultent la prudence et la raison ?

Dans les premiers temps, c'est tout armés et les étendards déployés que les citoyens se rendaient au Champ de Mars, absolument comme s'ils partaient en guerre ; leur état continuel de lutte avec les peuplades voisines leur imposait cette nécessité. Pendant qu'une fraction de cet exercitus prenait part au scrutin, l'autre se tenait en garde contre une attaque possible. Plus tard on se contenta simplement de laisser un corps de troupes au Janicule pendant tout le temps de l'élection.

Les opérations électorales commençaient, selon les vieux usages, par des prières et des sacrifices ; tous les actes de la vie civile ou politique des Romains étaient soumis en effet à des formalités religieuses, et quoique leur importance fut diminuée depuis les origines, ces formalités étaient encore requises au VIIe siècle (1). Ensuite, le consul, par l'intermédiaire de son appariteur, faisait ranger le peuple par tribus et par classes. On tirait au sort pour savoir quels seraient les premiers votants.

D'après la Constitution Servienne, c'étaient tou-

(1) **Fustel de Coulanges.** ***La Cité antique.***

jours les centuries de chevaliers qui votaient les premières, et pour cela, on les appelait *prœrogativæ* : de cette façon, Servius Tullius avait augment la puissance des riches et avait facilité leur maintien au pouvoir, car les centuries qui votaient ensuite allaient rarement contre l'avis des premiers votants. Cet avantage ne tarda pas à être enlevé aux chevaliers, et ce fut le sort désormais qui désigna la *Centurie prérogative* : les suffrages de cette centurie conservèrent leur importance, et il arriva bien rarement dans les élections consulaires qu'on fut obligé de faire voter les dernières centuries : on suivait en général l'impulsion donnée par la centurie prérogative. « Auctoritatem prerogativœ omnes centuriœ secutœ sunt » (1) dit Tite-Live qui ne fait que constater ici ce qui se passait constamment dans les élections.

Il serait très intéressant de connaître exactement comment se faisait l'élection. Malheureusement, nous manquons de détails bien précis sur cette matière. Comment les Romains, qui ne connaissaient pas le système des bureaux de vote multiples, que nous avons aujourd'hui, pouvaient-ils le même jour, faire voter ensemble tous les électeurs? Aucun auteur ne nous le dit, et comme le fait remarquer très justement M. Gaston Boissier, cela est très naturel. Les événements qui accompagnent une élection sont « si connus, si familiers à tout le monde, qu'il ne vient à l'esprit de personne qu'on pourra un jour les ignorer et qu'on souhaitera

(1) Tite Live, XXVI, 22.

les savoir » (1). C'est donc seulement à l'aide des documents épars que les historiens et les orateurs de Rome donnent dans certains passages de leurs œuvres que nous pourrons arriver à nous faire une idée de la manière dont se faisaient les élections.

Il y avait dans le Champ de Mars des espaces de terrain très vastes, entourés par des barrières de planches : *septa*. C'est là qu'autrefois, alors que le Champ de Mars n'était encore qu'une vaste prairie, on parquait les troupeaux de brebis, et pour cette raison on appelait ces enceintes *ovilia*. — Au moment des élections, ces ovilia eurent une autre destination. Avant le vote, en effet, tous les citoyens se rangeaient par catégories de centuries dans ces ovilia. Lorsqu'ils y étaient tous entrés, la centurie prérogative ayant déjà voté, le vote des autres centuries commençait. Chaque septum possédait une porte donnant accès sur un pont de planches « *pons suffragiorum* » par où chaque électeur sortait à son tour. A l'entrée du pont il disait le nom des candidats pour lesquels il votait ou recevait, selon les époques, une tablette où il inscrivait le nom de ceux desquels il était partisan. A la sortie, il mettait son bulletin dans une corbeille à ce destinée. — Telle est d'après M. Labatut (2) et aussi d'après M. Anthony Rich (3) la façon dont se faisaient les élections à Rome.

(1) G. Boissier. Article paru dans la *Revue des Deux-Mondes* du 1er mars 1883,

(2) Labatut, *op. cit.*

(3) Anthony Rich. *Dictionnaire des Antiquités Romaines et Grecques*. Trad. Cheruel.

A cause de l'autorité qui s'attache à son nom, nous donnerons aussi l'opinion de M. Gaston Boissier (1). Pour ce dernier il n'y avait dans le Champ de Mars qu'un enclos très vaste, muni de nombreuses portes et de ponts y accédant. Avant le vote tous les citoyens étaient en dehors de l'enceinte, groupés suivant la centurie à laquelle ils appartenaient auprès de telle ou telle porte. Au moment du vote ils pénétraient l'un après l'autre dans le septum, en passant toujours sur un pont, pour éviter toute fraude ou tout encombrement, et en accomplissant du dehors au dedans les formalités que nous avons indiquées en parlant du système Labatut et Rich.

Laquelle de ces deux opinions est conforme à la vérité ? Il serait téméraire de se prononcer, en l'absence de tout document certain. Le système de M. Boissier est évidemment le plus simple ; mais ce n'est pas là une raison pour qu'il soit le vrai. Celui de Rich et Labatut recueillerait plutôt nos suffrages, parce que d'abord, nous voyons à plusieurs reprises les auteurs latins parler de septa, au pluriel, et qu'ensuite nous savons que Cicéron proposa de modifier cette installation des anciennes ovilia, et de les remplacer par « sept enceintes électorales de marbre » (2) projet qui fut réalisé plus tard par Auguste à une époque où le peuple n'eut plus le droit d'élire ses magistrats. (3).

(1) G. Boissier. *Art. de la Rev. des Deux-Mondes*, cité. — *Conjuration de Catilina*, p. 66.

(2) Cicéron, ad. Att. IV. 16.

(3) Certains auteurs distinguent l'ovile des septa et disent que

Quel que soit l'avis auquel nous nous rangions, nous pouvons dès maintenant nous faire une idée de la façon dont s'accomplissaient les élections chez les Romains.

Les votes se sont émis à Rome de façon différente suivant les époques. Longtemps le scrutin fut public : en passant sur le pont chaque citoyen disait les noms de ses candidats favoris ; on relevait son vote en le marquant sur des tablettes avec un poinçon, et ainsi de suite. C'était un avantage énorme pour l'aristocratie ; tel électeur qui au fond de sa conscience gardait ses préférences pour un candidat plébéien par exemple, était, au jour du scrutin, obligé de voter pour un patricien, à cause de l'état de dépendance dans lequel il se trouvait vis à vis de tel ou tel autre patricien, ami du candidat. Ce caractère public du scrutin empêchait son absolue sincérité, et cette manière d'émettre le vote nous fait songer à celle qui s'emploie actuellement chez nous dans certains groupements sociaux : chaque membre du groupement étant appelé à donner son avis sur une question par un bulletin « oui » ou un bulletin « non », est obligé en outre de signer son bulletin. Le vote ainsi émis, comme celui des Romains primitifs, n'est évidemment pas libre.

Les tribuns protestèrent contre le vote public, et en 614, la *loi Gabinia* décida que désormais le vote serait

c'est en sortant des septa que les électeurs entraient dans l'ovile : cela, prétendent-ils, facilitait le contrôle. Voir Lange. *Rom. Alterth*, II.

donné par bulletins pour l'élection des magistrats : au moment d'émettre son opinion, chaque électeur reçut dès lors une tablette (tabella) sur laquelle se trouvaient les noms de ses candidats, et qu'il jetait en sortant du pont, dans une corbeille (cista). Du côté du pont par où venait l'électeur se tenait donc un distributeur de bulletins. Ces bulletins étaient en bois mince. Les distributeurs en donnaient à l'électeur un au nom de chaque candidat. L'électeur choisissait celui qu'il devait jeter dans la cista. Il y avait également des distributeurs payés par les candidats et qui, bien entendu, faisaient de la réclame en leur faveur, dans la mesure où ils étaient payés par eux. — A l'autre extrémité du pont, à côté de la cista, se tenaient plusieurs citoyens, parents ou amis des candidats, qui veillaient à ce que tout se passât régulièrement : ils correspondaient à nos membres du bureau actuels.

Lorsqu'une centurie avait fini de voter, on emportait immédiatement les corbeilles dans un lieu voisin, le *diribitorium*, où l'on comptait les bulletins ; on notait le nombre de voix obtenues par chaque candidat et un hérault annonçait au peuple le résultat de l'élection dans la centurie ; il proclamait simplement le nom des élus, sans indiquer le nombre de voix obtenu par chacun d'eux. Et les choses se passaient de la même façon chaque fois que le vote d'une centurie était terminé.

Lorsque la majorité des centuries s'était prononcée pour deux candidats, ceux-ci devant fatalement être élus, il était inutile que les élections se continuas-

sent ; aussi on les considérait comme terminées et on proclamait le résultat. C'était le président qui faisait cette proclamation finale requise d'une manière indispensable pour la validité de l'élection. Nous avons vu dans notre premier chapitre que le président de l'Assemblée Electorale pouvait se refuser à faire cette proclamation ; nous ne reviendrons pas sur ce point.

Les résultats du scrutin proclamés, les élus juraient de ne rien faire contre la République et l'on rendait grâces aux dieux. Les parents, les amis, tous les partisans des nouveaux magistrats les entouraient et les reconduisaient chez eux au milieu d'acclamations. Ainsi se terminaient les opérations électorales.

Mais tout n'était pas fini pour les candidats même après qu'ils avaient été élus. Il était pénible, en effet, aux concurrents évincés d'abandonner le projet qu'ils avaient formé...! Et très souvent, surtout a la fin de la République, ils se mettaient à examiner soigneusement les actes de candidature des élus pour les accuser de brigue et courir les chances d'une nouvelle élection si leurs accusations étaient reconnues fondées.

C'est précisément de cette brigue des honneurs que nous allons nous occuper dans la deuxième partie de notre travail. Nous verrons ainsi, étant données les mœurs électorales spéciales des Romains, combien il était facile aux candidats malheureux de lancer des accusations de corruption contre leurs concurrents élus et cela nous expliquera la fréquence des procès de corruption électorale à la fin du septième et au commencement du huitième siècle de Rome.

DEUXIÈME PARTIE

La Brigue Electorale

La brigue est, nous dit Littré, une « manœuvre par laquelle poursuivant quelque objet, on engage des personnes dans ses intérêts. » — Transportant cette définition en matière électorale, nous ne pouvons trouver de formule générale meilleure pour désigner le sujet que nous allons traiter. — La brigue électorale est bien, en effet, l'ensemble des moyens employés par un candidat pour assurer son succès.

Dans une démocratie idéale, une vacance se produisant à une fonction publique, les candidats consciencieux qui se présenteraient aux suffrages du peuple se contenteraient simplement de dire qu'ils sont candidats et d'indiquer loyalement les titres qu'ils ont à obtenir la confiance des électeurs. Ceux-ci à leur tour seraient suffisamment sensés, je ne dis pas pour élire

le candidat le plus méritant, non, mais tout au moins pour ne s'inspirer en donnant leurs suffrages que du bien de l'Etat tel qu'ils le comprendraient bien entendu. Dans ces conditions, la brigue serait un petit détail et la besogne serait bien simplifiée pour les candidats. Malheureusement, en pratique, les choses ne se passent pas ainsi ; au lieu d'être, ce qui serait souhaitable, un concours franc et loyal d'influences, de mérites, une exposition de titres — qu'on nous passe cette expression, qui, nous semble-t-il, rend bien notre idée — de la part de chaque candidat, la brigue se traduit par une lutte où les moyens malhonnêtes l'emportent le plus souvent sur les autres.

Du côté des électeurs, même manquement aux règles de la loyauté ; au lieu de se soucier seulement du bien de l'Etat, trop souvent celui qui vote se laisse influencer par des motifs d'ordre inférieur, et devient le complice de manœuvres que la morale réprouve si la loi ne les défend pas.

Voilà le tableau que nous offre la réalité ; et il ne faut pas croire surtout que ces mœurs lamentables soient une conséquence désastreuse de la civilisation moderne. Hélas ! pas même sur ce point nous n'avons innové. Dès longtemps avant Jésus-Christ les candidats romains achetaient les suffrages des électeurs et avaient des hommes à leur solde pour faire le coup de poing dans les réunions publiques et faire sauter les urnes.

Est-ce pour cet unique motif, ou bien y en a-t-il d'au-

tres ? — nous n'avons pas à le rechercher ici ; — mais force nous est cependant de constater que dans le langage courant moderne, le mot brigue s'emploie plutôt dans un sens péjoratif. Par le fait même qu'on dit de quelqu'un « il brigue tel emploi », cela comporte, en général, qu'il use pour l'obtenir de moyens répréhensibles. — Ainsi donc le sens primitif du mot brigue s'est modifié sous l'influence des divers actes dont la brigue des honneurs entraîne l'accomplissement en pratique.

Parmi ces actes, que nous nous sommes donné pour mission d'étudier dans cette seconde partie de notre thèse, les uns sont tolérés soit par les lois, soit par les mœurs ; les autres au contraire sont réprouvés. Mais ici, comme dans bien d'autres cas, la frontière qui sépare ce qui est permis de ce qui ne l'est pas, est bien flottante, bien nébuleuse. Telle action que l'on tolèrera chez un candidat, on ne permettra pas à un autre de l'accomplir ; tout ici est question de nuances de tempéraments. Aussi est-il impossible à priori de séparer nettement ces deux catégories d'actes. A Rome surtout où les mœurs électorales étaient très relachées, cette impossibilité est flagrante.

Pour plus de méthode cependant, cette réserve étant faite au début même de cette deuxième partie, nous étudierons dans deux chapitres distincts les actes de brigue permis et ceux qui ne le sont pas. — Dans un troisième chapitre, qui ne sera pour ainsi dire que le corollaire du second, nous parlerons des violences qui accompagnaient très souvent à Rome les opérations

électorales ; dans un quatrième chapitre enfin nous verrons quelles mesures de législation positive furent prises pour réprimer tous ces abus.

Nous dirons un mot, en terminant, des destinées du droit de suffrage sous l'Empire et dans notre ancien droit.

CHAPITRE PREMIER

La Brigue électorale

Idée générale sur les mœurs électorales des Romains. -- Comment le candidat romain briguait régulièrement une charge.

Au début de ce chapitre, avant d'entreprendre l'étude des moyens réguliers dont on se servait pour arriver aux honneurs, il convient de dire un mot des principales magistratures romaines et des diverses élections auxquelles elles donnaient lieu.

Nous plaçant à ce dernier point de vue, nous négligerons les nombreuses classifications qui ont été faites de ces magistratures, pour ne retenir que celle qui les distingue en *magistratures ordinaires et extraordinaires* : les premières en effet sont accordées par le suffrage populaire, électives et annuelles en général ; les magistratures extraordinaires au contraire interviennent seulement dans des circonstances exceptionnelles et durent autant qu'elles ; elles ne sont pas électives.

A cette deuxième catégorie appartiennent la dictature, la maîtrise de la cavalerie, le decemvirat législa-

tif, la préfecture de la ville, le tribunat consulaire et l'Interroi.

Les magistratures ordinaires comprennent : le consulat, la préture, la censure, l'édilité curule, la questure (magistratures patriciennes), le tribunat du peuple et l'édilité plébéienne (magistratures plébéiennes). — Celles-ci seulement nous intéressent. A elles seules, nous consacrerons quelques explications.

Et d'abord, un caractère bien spécial aux magistratures ordinaires, c'est leur organisation en collège. Il y a deux consuls, par exemple, plusieurs préteurs, plusieurs tribuns, etc. Ce système avait de précieux avantages, que l'expérience toute récente du pouvoir royal faisait apprécier encore davantage.

Parmi les magistrats ordinaires, les uns avaient *l'imperium* (1), d'autres seulement la *potestas*. Les premiers avaient seuls le droit de commander l'armée et de prendre les grands auspices ; seuls ils avaient le droit de vocation, c'est-à-dire de citer un citoyen par devant eux, pour lui infliger une peine s'il y avait lieu. Mais il ne faudrait pas croire pour cela qu'une hiérarchie réelle ait existé entre les diverses magistratures (2).

Les magistrats romains étaient responsables des abus de pouvoir et des fautes qu'ils commettaient ; ils

(1) Dupond. *Magistratures Romaines sous la République.* — Article de J. Toutain dans le *Dict des Ant.*, de Daremberg et Saglio. V. *Imperium.*

(2) Laboulaye. *Lois criminelles des Romains*, page 25 et 26.

devaient rendre compte au peuple de leur administration.

Sauf la censure, toutes ces magistratures étaient annales. L'entrée en fonction des nouveaux titulaires eut lieu à différentes dates, suivant les époques. Au début du septième siècle, elle fut fixée aux calendes de janvier. « A l'expiration de sa magistrature, nous dit Dupond, généralement la veille des calendes de janvier, il (le magistrat) convoque l'assemblée et jure qu'il n'a rien fait contre les Lois. C'est le dernier acte de son administration. »

Ces diverses magistratures étaient déférées par le peuple dans les comices, ainsi que nous l'avons indiqué dans le chapitre premier de notre première partie.

Tous les ans donc, le peuple était appelé à élire d'abord les deux consuls:c'étaient les premières élections, les plus importantes. Puis, le même jour que les consuls, jusqu'au milieu du Ve siècle, ensuite quelques jours après, il nommait les prêteurs, puis les censeurs — cette élection avait ceci de particulier que les deux censeurs devaient être élus et proclamés ensemble, et que si un seul parvenait à être nommé, le vote était sans effet, et l'élection était remise à un autre jour (1) — ensuite avait lieu l'Election des édiles, des questeurs, des tribuns de la plèbe.

Pour ces derniers, il est intéressant de noter que lorsque le nombre des tribuns fut augmenté, il fut permis pendant un certain temps aux deux premiers tri-

(1) Tite-Live. IX, 34.

buns élus de choisir leurs collègues. — Ce procédé qu'on appelait *cooptation* fut interdit dès le début du IV[e] siècle par une loi du tribun Trébonius (1).

« Il est dans la nature des hommes réunis en société, il importe à la vie et à l'action du corps politique, qu'une noble ambition fasse désirer les places et les honneurs. Quel que soit le pouvoir qui les dispense, rarement suffira-t-il de les mériter pour les obtenir de lui. Sa faveur sera donc captée par tous les moyens imaginables (2) ». Cet art de capter la confiance du peuple fut porté très loin à Rome. A la fin de la République surtout, étant donnée la corruption des mœurs, il régnait une véritable anarchie dans la Ville, chaque fois qu'une élection se produisait.

Quoi qu'il en soit, comme nous l'avons annoncé dans notre préliminaire, nous traiterons seulement dans ce chapitre des moyens de briguer régulièrement une magistrature. Un auteur déjà ancien (3) les a groupés sous la désignation de brigue licite ; nous adopterons plutôt celle de brigue régulière, qui nous paraît plus aisément justifiable.

L'orgueil du peuple romain est devenu proverbial

(1) Tite-Live. III, 65.

(2) Le Clerc. — *Traduction des œuvres de Cicéron*. Tome 28. — *Introduction à la Lettre de Qu-Cicéron à son frère sur la brigue du consulat.*

(3) Bouchaud. — *Recherches sur la loi Jullia de ambitu* (1772). — *Mémoires de l'Académie des inscriptions et belles-lettres*. Tome XXXIX.

et l'on sait avec quelle morgue dédaigneuse le citoyen se targuait de posséder ce titre : *Civis sum Romanus*. Cette fierté native des citoyens de Rome nous explique à la fois la déférence et la magnificence qu'ils exigeaient de celui qui sollicitait leurs suffrages, qui briguait l'honneur de remplir une fonciton importante dans la Ville, ou même de la représenter au besoin.

Assurément, le fond de la nature humaine est toujours le même, et, dans l'appareil d'instruments de succès qui s'employaient alors, nous allons en retrouver pas mal qui sont la monnaie courante de nos candidats actuels. Mais ici comme dans toutes les autres branches de l'activité humaine qu'il a abordées, le génie romain a mis encore son empreinte spéciale : il règne dans la manière de briguer les honneurs à Rome une atmosphère de majesté, de grandeur, qui ne se retrouve nulle autre part. Les magistrats qui sollicitaient les charges « faisaient bien des bassesses, mais elles étaient jointes à une certaine magnificence qui les cachait..., quoique le motif fut bas, le moyen avait quelque chose de noble (1). » Il est bien évident que nous nous bornons à constater ici cette « certaine magnificence », sans songer le moins du monde à en faire une excuse des turpitudes qu'elle palliait.

Ces considérations générales exposées, entrons résolument dans notre sujet : à quels agissements se livrait le candidat romain pour arriver, sans cepen-

(1) Montesquieu. *Grandeur et Décadence des Romains*. Chap. XIV.

dant porter atteinte aux lois, ni aller à l'encontre des usages établis en cette matière ?

Quelques passages d'historiens, certaines périodes d'orateurs, certaines lettres d'hommes politiques, nous donnent sur ce point des indications éparses dont la compulsation nous permettrait à la rigueur de nous faire une idée suffisamment exacte de l'objet étudié. Mais, par bonheur, nous aovns mieux que tous ces documents séparés : c'est une lettre que Quintus Cicéron adressa à son frère Marcus au moment où celui-ci se disposait à poser sa candidature au consulat, pour lui donner tous les conseils à suivre en cette circonstance. Cette lettre, revue par M. T. Cicéron, fut publiée conformément d'ailleurs à l'intention manifestée par l'auteur (1). Elle constituait à Rome le *Manuel du Candidat aux fonctions publiques*. C'est dans ce manuel que nous puiserons les éléments principaux des explications qui vont suivre.

Et, d'abord, le candidat doit posséder un certain nombre de qualités susceptibles de faire agréer sa candidature par ceux qui ne le connaissent pas. La première de ces qualités, c'est d'avoir une bonne *réputation*. Il est bon en effet que le peuple sache bien que le candidat qui se présente à ses suffrages est un homme vertueux et honnête, n'ayant en vue que la prospérité de la République.

Un autre élément important de succès, c'est *l'éloquence*. Nous savons en quelle estime était tenu à Rome celui qui maniait habilement la parole. A ce-

(1) Qu-Cicéron. *De petitione consulatus*. XIV *in fine*.

lui-là, plutôt qu'à aucun autre, il était facile de se concilier la faveur populaire. Aussi, Quintus Cicéron recommande-t-il particulièrement ce moyen à son frère. « Excelle dicendo (1) », lui écrit-il.

Mais la qualité principale du candidat, celle qu'il doit posséder au plus haut point, c'est assurément la souplesse d'esprit, « une sorte de complaisance qui, vicieuse et déshonorante dans le reste de la vie, est indispensable dans cette position (2) ». C'est grâce à cette souplesse d'esprit que le candidat peut se faire juger favorablement par toutes les fractions du peuple ; il doit s'assurer ainsi à la fois le concours du Sénat, des chevaliers et de la populace. On comprend dès lors à quelle gymnastique intellectuelle il doit se livrer pour convaincre chacune de ces catégories d'électeurs, rarement d'accord entre elles, qu'il embrasse son parti ! Très certainement, cette manière d'agir est malhonnête et « déshonorante », selon le mot de Quintus Cicéron ! La morale la plus élémentaire est ici outrageusement violée ! Et cependant nous voyons les hommes les plus en vue se servir de ce moyen ; je ne parle pas seulement de Cicéron, mais Caton lui-même ne dédaignait pas d'employer de tels agissements. C'est dire que le métier de candidat entraîne nécessairement une mentalité, une moralité spéciales, qui nous apparaîtront mieux encore quand nous les aurons examinées d'un peu plus près.

(1) Quintus Cicéron. *op. cité* Ch. XIV.
(2) Qu-Cic. *id. loc.* ch. XI.

« Deux moyens de succès partagent les soins d'un candidat : le zèle de ses amis et la bienveillance du peuple (1) ». Avoir des amis et s'assurer leur concours effectif, voilà donc la première préoccupation du candidat. Bien entendu, le mot « ami » est pris ici dans un sens beaucoup plus large que celui dans lequel il s'emploie habituellement. Il désigne tout citoyen qui témoigne quelque considération ou de la bonne volonté au candidat, qui lui prouve enfin par ses actes ou par ses paroles qu'il est fermement partisan de sa candidature. A toutes ces personnes, le candidat doit faire bon accueil ; sur chacune d'elles, il doit tâcher de produire la meilleure impression, pour que le bruit de ses qualités et de ses vertus se répandant au dehors, il ait un plus grand nombre de partisans. Parmi ces « amis », il en était cependant de sincères et dont la sympathie ne provenait pas de sentiments intéressés, par exemple les membres de la famille du candidat et ceux encore dans le commerce habituel desquels il vivait depuis très longtemps et qui pour cela seulement lui étaient tout dévoués;les premiers étaient appelés *propinqui ;* les seconds, *necessarii*. Pour obtenir le concours de ceux-ci, le candidat n'a pas besoin de déployer des artifices plus ou moins trompeurs. Il les réserve pour ceux dont la sympathie à son égard provient d'une source moins pure.

A ces derniers, le candidat ne ménage pas les promesses. S'il a déjà eu l'occasion de leur rendre quel-

(1) Qu-Cicéro. *op. cit.* Ch. V.

que service, il le leur rappelle en leur démontrant que sa candidature leur offre justement une occasion de s'acquitter envers lui, et qu'ils acquerront même, en le soutenant de leur vote, de nouveaux titres à des services postérieurs. A ceux qui, sans avoir jamais reçu de service du candidat, attendent de lui quelque bienfait, il promet que leurs vœux seront comblés, et cela non pas en phrases laconiques et simples, mais au contraire à grands renforts de démonstrations amicales.

C. Aurelius Cotta, qui fut consul en l'an de Rome 678, et dont l'habileté en matière de brigue électorale était réputée « in ambitione artifex », disait qu'il promettait à tout le monde, tant qu'on ne lui demandait rien de contraire à son devoir, et qu'il s'acquittait envers ceux dont la reconnaissance lui semblait le plus avantageuse. « Si je ne refuse personne, ajoutait-il, c'est qu'il arrive souvent que celui qui a reçu ma promesse n'en réclame point l'exécution ; souvent aussi, que je me trouve moi-même plus de loisirs que je ne l'avais espéré... Le plus grand risque enfin est d'offenser celui qu'a trompé votre promesse ; mais cet inconvénient est incertain, est éloigné et ne s'étend qu'à peu de gens, tandis que vous promettez à tous. Par des refus au contraire, vous indisposez certainement et dès à présent un plus grand nombre de personnes ; car ceux qui veulent pouvoir compter sur votre assistance sont plus nombreux que ceux qui en usent. Il vaut donc mieux offenser un jour peut-être quelques clients dans le forum, que tous et sur le

champ dans votre maison. Les hommes sont plus irrités contre celui qui les refuse que contre celui qu'ils voient empêché par une cause légitime de tenir sa promesse, mais plein du désir d'y satisfaire, aussitôt qu'il le pourra (1) ». Les promesses plus ou moins alléchantes ont donc été, de tous temps, employées par le candidat pour arriver à être élu. Les tenait-il ? Parfois : mais ce n'est pas d'aujourd'hui seulement que l'on entendit des électeurs prétendre qu'on leur promettait plus de beurre que de pain. Longtemps avant notre ère, on formulait la même plainte ! Quoi qu'il en soit, le candidat ne recherchait qu'une chose : avoir le plus de voix possible et pour cela il lui suffisait de promettre.

Tous ces individus qui, dans un but plus ou moins désintéressé, se mettaient à la remorque du candidat, constituaient l'armée des « favitores », selon l'expression de Plaute :

Virtute ambire oportet, non favitoribus.
Sat habet favitorum semper, qui recte facit (2).

Ces favitores se distinguaient en trois catégories, selon leurs attributions respectives : c'étaient les salutatores, les deductores et les sectatores.

Les *salutatores* étaient ceux qui, dès le lever du jour, envahissaient l'atrium de la maison du candidat pour lui apporter leur matinal bonjour. Le can-

(1) Rapporté par Qu-Cic. *op. cit.* Cap XII.
(2) Plaute. *Prologue d'Amphytrion.*

didat se montrait à eux et des deux côtés l'on se promettait un mutuel appui.

Les *deductores* attendaient la sortie du candidat et, sitôt qu'elle s'effectuait, ils se pressaient autour de lui pour l'escorter et l'accompagner jusqu'au forum, où il était bon qu'il se montrât. Qu. Cicéron attribue une grande importance à ce cortège du candidat : « Autant que vous le pourrez, écrit-il, descendez avec eux au forum à des heures réglées ; l'affluence qui, tous les jours, y accompagne un candidat, ajoute beaucoup à sa dignité et à sa réputation (1). »

Les *sectatores* enfin étaient ceux qui, à toute heure de la journée, escortaient le candidat. Paraître continuellement au milieu d'une foule nombreuse d'amis donnait beaucoup de prestige à celui qui briguait les suffrages du peuple ; aussi, Qu. Cicéron ne manque-t-il pas de le recommander chaleureusement à son frère (2). Au septième siècle de Rome surtout, alors que, la concurrence grandissant, le métier de candidat devenait de plus en plus pénible, on se rendait à domicile au milieu d'une grande affluence pour solliciter les suffrages (3).

En outre des trois catégories de favitores que nous venons d'examiner, il y avait encore les *suffragatores*. A la différence des premiers, ceux-ci étaient des gens notables dans la République, magistrats encore en

(1) Qu-Cicéron. op. cit. Ch. IX.
(2) Qu-Cicéron. op. cit.
(3) Marquardt. *Vie privée des Romains* I. p. 308.

fonctions ou anciens magistrats. Ces personnes, qui disposaient par leur influence de nombreux suffrages, recommandaient au peuple le candidat et montraient à tous qu'ils le patronaient : ils lui rendaient visite pendant la période électorale et l'accompagnaient par fois au forum. Ce moyen de recommander un candidat rappelle ce qui se passait à Pompéï ; mais là on ne se contentait pas de témoigner sa sympathie au candidat en se montrant avec lui ; chacun faisait inscrire sa recommandation sur le mur extérieur de sa maison (1). L'emploi de ces suffragatores était admis couramment à Rome et Plutarque (2) va même jusqu'à dire que c'est contre toute raison que Caton d'Utique essaya de faire rendre par le Sénat un décret interdisant leur emploi.

Se faire le plus d'amis possible, se les attacher fidèlement, savoir les montrer à tous pour en imposer par leur nombre, tel était donc le premier soin du candidat.

En deuxième lieu, le candidat devait se concilier, selon l'expression même de Quintus, la bienveillance du peuple. Pour atteindre ce but, l'auteur du Manuel du Candidat préconise l'emploi de plusieurs moyens que nous examinerons successivement. Ce sont « la nomenclation, la complaisance, l'assiduité, l'affabilité, la renommée, l'espoir public (3). »

(1) Voir sur ce point le curieux ouvrage de Willems — *Les Elections Municipales à Pompéi.*

(2) Plutarque. Vie de Caton,

(3) Qu-Cicéron. op. cit. Ch. XI.

La *nomenclation* était le fait par le candidat d'appeler chaque électeur par son propre nom. Celui-ci était agréablement flatté de voir que celui qui sollicitait son suffrage le connaissait par son nom ; il était de suite disposé en sa faveur. Mais les nombreuses occupations du candidat ne lui permettaient pas de se consacrer uniquement à ce moyen de brigue pourtant très efficace. Aussi de très bonne heure recourût-il à l'institution des nomenclatores. Le nomenclator était en général un esclave du candidat, qui se tenait à côté de lui dans ses courses à travers la ville pour lui souffler à l'oreille le nom des gens qu'il rencontrait, ce qui lui permettait de les aborder en les interpellant par leur nom et de rendre son affabilité plus naturelle, partant plus agréable. Il n'est pas de candidat à la fin de la période républicaine qui ne soit accomgné de son *nomenclator* (1). Cicéron eut le sien (2), et jusqu'au sévère Caton lui-même, ainsi que Cicéron le lui reproche dans son célèbre plaidoyer pour Murena (3). On choisissait évidemment pour remplir cette fonction délicate des serviteurs, des esclaves possédant une excellente mémoire naturelle des visages et des noms propres ; ils apprenaient les noms de tous les citoyens sur des listes que le candidat faisait dresser spécialement pour cet usage (4). Mais, pour si bien doué qu'il pouvait être au point de vue de la mé-

(1) **Horace. L. I. *Ep. 6.***
(2) **Cicéron. *ad. Att.* IV. 1.**
(3) **Cicéron *pro Murena*. 36.**
(4) **Sénèque. *De beneficiis* L. VI. Ch. 33.**

moire, il arrivait parfois au nomenclator de ne pas connaître le nom d'un citoyen que rencontrait le candidat. L'effronterie alors lui tenait lieu de mémoire, et il nidiquait à son maître un nom inexact (1). Inutile d'insister sur l'effet que produisait cette substitution de noms ! Il était déplorable pour le candidat. Mais en général, il faut reconnaître que le nomenclateur était assez consciencieux, ou assez prudent pour ne rien dire lorsqu'il rencontrait un visage inconnu (2).

Le nomenclateur n'était employé, d'ailleurs, que comme simple aide-mémoire et les candidats se faisaient un devoir d'apprendre eux-mêmes le plus possible à connaître les noms de leurs électeurs, pour n'avoir pas recours trop souvent à leurs nomenclatores. Cicéron alla même plus loin. Quand il voulut briguer le consulat, il commença par apprendre la demeure des personnes d'un certain rang, le nom et l'importance des terres qu'elles possédaient, leurs voisins et leurs amis (3).

« Gagnez ensuite sur vous, de paraître agir naturellement dans ce qui est le plus éloigné de votre naturel », recommande en deuxième ligne Qu. Cicéron (4). C'est la complaisance ; ce sont les caresses, dont il préconise ici l'emploi. Tous les genres de cajoleries susceptibles de lui concilier la faveur populaire, le candidat ne devait pas manquer de les pratiquer pour

(1) Sénèque. *De beneficiis*. I. 13.
(2) Macrobe. *Saturnales* II. 4.
(3) Plutarque. *Vie de Cicéron*.
(4) Qu-Cicéron *op. cit.* Ch. XI.

arriver à ses fins : tendre la main, par exemple, ou serrer affectueusemnt celle qu'on prend, la baiser même ; donner à ses interlocuteurs des noms honorables et affectueux : mon père, mon frère ; telles étaient les caresses le plus souvent employées. En outre de cela, tant qu'il restait en présence de l'électeur dont il sollicitait le suffrage, le candidat devait composer son maintien, son visage, ses paroles, d'après les siens. « Les traits, la physionomie, les discours du candidat doivent se plier aux idées et aux affections de tous ceux qu'il aborde (1). »

Après ces *blanditia*, Q. Cicéron considère qu'il est de tout avantage pour le candidat de faire preuve d'*assiduitas*. Il faut entendre par cette expression l'empressement que mettait le postulant à faire la cour à ses concitoyens, l'ardeur dont il faisait preuve pour obtenir leurs bonnes grâces..... et leurs suffrages, car cest là le but qu'il ne faut pas perdre de vue. Le premier devoir qu'imposait au candidat cette assiduitas, c'est de ne pas quitter la ville au moment où la consultation électorale était imminente. De plus, le candidat devait se rendre sympathique à la foule en prenant les mains des électeurs, en se faisant mousser à leurs yeux par tous les moyens possibles. « J'emploie tous mes amis, écrit Pline dans une de ses lettres, montrant bien ce qui peut traduire le mot assiduitas. Je supplie, je brigue, je vais de maison en maison, je cours dans toutes les places publiques et je n'oublie

(1) Qu. Cicéron, *op. cit.* Ch. XI.

rien pour voir jusqu'où peuvent aller mon crédit et la considération que l'on a pour moi (1) ».

L'affabilité est encore une vertu très nécessaire à celui qui briguait les honneurs et s'il ne la possédait pas naturellement, il devait employer tous ses efforts à l'acquérir. De tous temps, en effet, l'électeur a préféré au candidat arrogant et orgueilleux, quelque grand que soit son mérite, celui qui est affable, celui qui n'est pas fier. Avoir la poignée de main facile, faire assidûment la cour à l'électeur, cela est bien ; mais si ce dernier s'aperçoit que tout cela est naturel, que c'est d'une oreille vraiment attentive que le candidat écoute ses doléances et d'un cœur vraiment généreux qu'il lui prodigue conseils et services, cela est mieux. « Que jour et nuit, l'accès près de vous paraisse facile, moins encore par l'ouverture des portes de votre maison que par la sérénité de votre front et de vos yeux, qui sont les vraies portes de l'âme (2). »

Avoir bonne renommée, c'est là aussi un élément très important de succès pour le candidat. Nous l'avons déjà dit au début même de ce chapitre et nous n'y revenons ici que pour mémoire.

« Ayez soin enfin que toute votre vie, pendant que vous êtes candidat, soit pompeuse, brillante, mémorable, populaire, et qu'elle unisse l'éclat .. la dignité (3). »

Voilà certes une formule assez vague et que l'auteur

(1) **Pline le Jeune. Lettres II, 9.**
(2) **Qu. Cicéron. *op cit.* Ch. XI.**
(3) **Qu. Cicéron. *op. cit.* Ch. XIII.**

du Manuel du Candidat aurait bien dû nous expliquer. Malheureusement, il se borne à cette recommandation lapidaire. Force nous est donc de chercher ailleurs ce que peut signifier cette « vie pompeuse et brillante. »

Jusqu'au point où nous sommes arrivés, les mesures conseillées au candidat pour s'assurer du succès ont pu, à l'extrême rigueur, sympathiser avec une morale, d'ailleurs assez peu sévère. Dès maintenant, il n'en sera plus ainsi, et nous allons commencer l'étude de ces moyens de transition entre la brigue régulière et la brigue irrégulière, que nous avions simplement indiqués au début même de notre deuxième partie. Ce sont ces moyens que Qu. Cicéron recommande très brièvement à son frère dans la citation plus haut rapportée.

Pourquoi l'auteur du Manuel du Candidat est-il si laconique sur ce point intéressant à étudier cependant ? Il est bien facile de le deviner. C'est que Quintus Cicéron se rend compte bien exactement que les nécessités électorales imposent au candidat même honnête, qui veut arriver, l'emploi de tout un appareil de moyens que la morale réprouve. Cependant, on en use couramment ! Qu'importe. Qu. Cicéron est au plus haut point un esprit fin et distingué, (c'est par son frère lui-même que nous savons ce détail (1) et bien que, depuis longtemps ces procédés malhonnêtes

(1) Ciceron. De Orat, II, 3.

soient entrés dans les mœurs des Romains, il lui répugne d'y insister davantage.

Les Electeurs Romains aimaient que les candidats qui venaient solliciter leurs suffrages fussent avant tout des hommes généreux. Etre seulement soupçonné de parcimonie, c'était pour le candidat la quasi certitude d'être battu. Aussi, de très bonne heure, les candidats se montrèrent-ils très généreux pour arriver au but qu'ils s'étaient proposés. Cicéron appelle cela de la bienfaisance et donne quelques détails là-dessus (1). Cette bienfaisance — nous conserverons ce mot dont la saveur nous plaît — consistait en largesses, repas, spectacles et bons offices.

Il arrive souvent de nos jours qu'un homme ayant l'intention de poser sa candidature à une élection dont la date est proche, réuinsse chez lui, dans un festin, les électeurs les plus influents de la circonscription pour se les rendre favorables. Ce moyen d'agir sur la conscience des individus en satisfaisant leur estomac ne manque pas d'habileté : on est presque toujours sûr de réussir lorsqu'on prend l'homme par ses vices et ses penchants. Mais ces dîners ne donnent qu'une idée mesquine des somptueux banquets que les candidats romains offraient à leurs électeurs. Ce n'est pas ici le lieu de dire l'origine religieuse des repas publics dans l'antiquité (2). Nous constaterons seule-

(1) Cicéron. *De Officiis,* II, 16 et suiv.

(2) Fustel de Coulange. Article du *Dictionnaire des Antiquités* de Daremberg et Saglio, V° Epulœ.

ment qu'à la fin de la République, les candidats, convaincus que ces repas étaient un moyen puissant de succès pour eux, ne reculaient devant aucun sacrifice pour en donner de magnifiques. Plutarque nous dit que c'est à cette cause surtout que César dût sa popularité. Après ses victoires sur Pompée et ses partisans, il régala le peuple dans vingt-deux mille salles à manger (1).

En outre des *grands banquets*, les candidats usaient encore de largesses pour s'attirer des sympathies. Ces *largesses* avaient lieu soit en nature, soit en argent : c'étaient d'habitude les édiles qui les faisaient ; c'est dans l'Edilité en effet que le peuple jugeait la générosité des futurs candidats aux premières charges de la République. Et c'est pendant qu'ils étaient édiles que ces apprentis consuls tâchaient de gagner le peuple romain par leurs libéralités. Il n'était pas rare de voir les édiles faire des distributions d'huile (2) par exemple, de vin (3) de sel ou de blé ; on appelait ces distributions congiaria (de congius, mesure de capacité).

Il était d'usage également qu'ils jetassent parmi le peuple de l'argent ou d'autres denrées, dont le plus adroit ou le plus leste profitait. Ces largessses prenaient le nom de *missilia*. Horace y fait allusion dans ses satires : « Ruinez-vous à force de profusion et de distributions en légumes, dit-il, afin qu'un jour vous puissiez vous montrer dans le cirque, revêtu d'une am-

(3) Plutarque. Vie de César.
(1) Tite-Live. XXV, 2.
(2) Pline. Hist. Nat., XIV, 17.

ple et superbe toge, lorsque devenu édile, vous présiderez, suivant l'usage, aux Jeux floraux (1). » Ces distributions avaient lieu parfois sous la forme de remise d'un bon que le donataire allait ensuite toucher entre les mains d'employés du donateur.

Les spectacles étaient aussi fort en honneur à Rome et un moyen facile pour se concilier la faveur du peuple, c'était de lui en offrir. Les candidats ne manquaient pas à user de ce procédé qui, pour être très onéreux, était aussi très efficace, et nous trouvons dans les écrits des auteurs de l'époque l'écho des folies auxquelles ils se livraient : certains allaient même jusqu'à faire construire des monuments splendides pour y donner des jeux, monuments qui disparaissaient après les fêtes.

Ces jeux cependant étaient encore, parmi les moyens de brigue en usage à Rome, ceux que l'on acceptait avec le plus de difficultés ; nous aurons l'occasion de le faire remarquer lorsque nous parlerons des leges de ambitu.

Dans le premier volume de « Grandeur et décadence de Rome », le célèbre historien Ferrero donne un tableau saisissant de toutes les occupations qui remplissaient la journée d'un homme politique à Rome. « Il fallait se lever à l'aube, recevoir aussitôt tous les fainéants et les curieux de Rome et des autres parties de l'Italie, qui venaient simplement pour voir l'homme

(1) Horace. II. Sat. 3.

célèbre de Rome, ou dans le but plus pratique de lui demander son assistance dans un procès, un secours d'argent, un prêt, un fermage public, une exemption du service militaire, une lettre de recommandation pour un gouverneur d'une province lointaine. Il fallait descendre de bon matin au forum pour plaider, aller trouver les magistrats, les sénateurs, les riches banquiers pour intercéder pour tel ou tel ; se laisser arrêter dans la rue par le premier importun venu, le reconnaître en s'aidant de sa mémoire ou de celle de l'esclave nomenclateur dont l'office était de se souvenir du nom du plus grand nombre possible d'électeurs, et de souffler habilement à son maître. afin que l'électeur pnt avoir l'illusion d'être reconnu personnellement. Il fallait avoir pour tous un mot aimable, un compliment, une promesse toute prête, inviter tous les soirs des gens à dîner, assister aux mariages, aux funérailles, à toutes les fêtes de famille du plus grand nombre possible de citoyens : soutenir dans toutes les élections tel ou tel candidat, recueillir et secourir régulièrement dans le petit peuple de Rome un certain nombre de clients prêts à servir d'espions dans le peuple, d'agents dans les élections, de claqueurs dans les discours du forum, de sicaires dans une querelle violente (1). »

Il est facile de se rendre compte, au point où nous en sommes arrivés, de l'état de profonde décrépitude morale dans lequel était tombé le peuple Romain à la

(1) Ferrero. Grandeur et Décadence de Rome, I, p. 188.

fin de la période républicaine. Flatter les passions des citoyens, amollir leurs âmes, en leur présentant l'appât des voluptés, tel était le souci du candidat.... et la mentalité de ses électeurs lui imposait ce devoir ! Caton essaya bien de mettre un frein à cette démagogie de jour en jour menaçante, qu'il prévoyait devoir être funeste à la République. Ses paroles n'eurent aucun écho, et Cicéron lui-même rejeta ses sages avis : « Etranges discours, lui répondit-il, que nos usages, notre vie privée, nos mœurs, notre état politique réfutent complètement... ! Caton ne condamnez pas avec tant d'amertume d'antiques usages que justifient la République elle-même et la durée de cet Empire ! » (1).

Hélas ! le célèbre orateur se montrait fort imprévoyant dans cette circonstance, et les évènements postérieurs devaient se charger de lui montrer à quel point il était peu perspicace.

(1) Cicéron. *Pro Murena*, 36.

CHAPITRE II

La Corruption Electorale

Que le candidat abuse des procédés dont nous avons parlé à la fin du chapitre précédent, et il est bien évident qu'il se rendra coupable de brigue irrégulière ! Les mœurs électorales des Romains ont beau être très relâchées, en effet, leur complaisance a cependant des bornes, et de bonne heure on dut faire des lois pour arrêter l'audace des candidats. C'est en étudiant ces lois surtout que nous verrons avec quelle fureur les fraudes de toutes sortes sévissaient à Rome au moment des élections, et avec quelle insistance le législateur dut édicter des prescriptions pour essayer d'enrayer le mal.

Dans le chapitre que nous allons aborder à présent, nous examinerons sous quelles diverses formes s'effectuait la brigue irrégulière, nous parlerons ensuite, pour corroborer cette étude des violences qui accompagnaient généralement les élections, et nous dirons un mot en terminant des procès de corruption les plus retentissants.

SECTION PREMIÈRE

La Brigue irrégulière

Le procédé le plus usité qu'employaient les candidats aux abois pour décrocher la magistrature ardemment désirée était celui qui consistait à acheter à prix d'argent les suffrages des électeurs. Et de tous les moyens que nous avons étudiés jusqu'ici, il faut reconnaître que c'est celui qui réussissait le mieux.

Assurément, il était très profitable pour le candidat de répandre sans cesse de bonnes paroles, de montrer à tous un visage souriant et affable ; mais l'élection terminée et le succès devenu certain, le candidat qui, jusqu'alors, avait composé pour la circonstance et sa physionomie et ses discours, ne tardait pas à apparaître aux yeux de tous tel qu'il était en réalité : souvent hautain, orgueilleux, difficilement abordable ! Les citoyens s'aperçurent vite de l'énorme différence qu'il y avait entre le candidat et l'élu. Ils furent vite fatigués de se voir leurrés dans leur attente. et l'enthousiasme naïf du début fit bientôt place à des sentiments plus égoïstes. Ah ! les candidats ne dédaignaient pas de s'abaisser à exploiter par des moyens hypocrites et malhonnètes la crédulité populaire ? Eh bien, à son tour le peuple allait exploiter l'ambition des candidats et puisque les promesses restaient lettre morte, il allait faire payer ses suffrages. De cette façon l'électeur serait toujours sûr de retirer

tout au moins de l'élection le pri xauquel il se ferait acheter son bulletin de vote.

Nous n'avons pas à discuter ici la valeur morale de ce raisonnement. Il est évident que c'est là un calcul bien mesquin, bien terre à terre, que c'est avilir singulièrement le principe même du suffrage universel..! — Quoi qu'il en soit, c'est un fait : le peuple fatigué de se laisser berner par les vaines promesses des candidats voulut se faire payer à prix d'argent le service qu'il leur rendait en les élisant. Il est facile dès lors de s'imaginer quelle ère de brigue et de concussion allait commencer.

Parfois l'argent destiné à payer les suffrages était versé aux électeurs, non pas par le candidat lui-même, mais par une personne intéressée à son élection, un de ses proches, par exemple, ou un de ses amis. « Pompée qui voulait porter Afranius au consulat, nous dit Plutarque, répandit de l'argent parmi les tribus, et ce fut dans ses jardins même qu'on le distribua. » (1). Ce même fait est rapporté également par Cicéron qui refuse, il est vrai, d'y ajouter foi. « On dit que Pompée tient chez lui ceux qui distribuent l'argent, dit-il, mais je n'en veux rien croire » (2).

Le plus souvent, l'argent était distribué par tête dans les tribus et les centuries, par des gens qui avaient cette occupation pour tout métier. Ces courtiers d'élections étaient appelés suivant les cas des *divisores*, des *interpretes* ou des *sequestres*

(1) **Plutarque. —** ***Vie de Pompée.***
(2) **Cicéron, —** ***Ad. Attic.*****, I, 16**

Nous avons vu dans la première partie de notre travail que les honneurs étaient dévolus à Rome non pas à la majorité des voix, mais à celle des tribus et des centuries. Il était donc naturel que la corruption électorale pour produire les effets qu'on en attendait, fut organisée dans chaque tribu, dans le sein même de chaque centurie. Déjà, avant que la corruption ait pénétré très profondément dans les mœurs romaines il existait dans chaque tribu une ou plusieurs personnes qui avaient pour mission de distribuer au bas peuple les largesses autorisées par les mœurs, et que les lois ne défendaient pas : c'étaient les *divisores*. Comme on le voit, leur profession n'avait au début rien de répréhensible, attendu qu'elle était issue de mœurs sur la nature desquelles nous avons déjà donné notre appréciation. Plaute désigne même ces divisores : « magistros curiarum » (1), et dans plusieurs passages de ses œuvres, Cicéron en parle sans aucune intention de les dénigrer (2).

Les candidats s'adressèrent à ces divisores pour s'en faire des auxiliaires dans leur besogne de corruption, et l'on comprend aisément quel rôle important ces divisores ne tardèrent pas à jouer dans les grandes manœuvres électorales !

Sitôt que la nouvelle d'une candidature leur arrivait, ils se précipitaient chez le futur magistrat, pour lui offrir leurs services, convenir du prix, et préparer

(1) **Plaute, — *Aulularia,* Act. I.**
(2) **Cicéron, — *Ad. Attic.*, I, 18.**

l'élection. L'affaire traitée, ils partaient en campagne; ils soudoyaient les électeurs et leur distribuaient l'argent à ce destiné. Souvent ils avaient ainsi des sommes considérables à leur disposition. On rapporte que Verrés avait remis quatre-vingt mille sesterces à un seul distributeur pour être élu prêteur. Lorsqu'on sait jusqu'à quel point de relâchement étaient tombées les mœurs des Romains au point de vue électoral, on peut deviner quelle importance avaient ces divisores et de quelle utilité ils étaient pour les candidats. Assurément on les méprisait, on considérait comme un outrage d'être traité de « divisor » (1). Qu'importe, on se servait d'eux, on recourait à leurs services, dont on appréciait l'utilité. Cicéron lui-même nous dit combien il était prudent de les ménager, et dans plusieurs circonstances il fit appel à leur concours.

Les personnes qui consentaient à faire le métier de divisor étaient affligées — est-il besoin de le faire remarquer ? — d'une moralité plutôt triste. Aussi, arrivait-il souvent qu'elles trompaient le candidat qui leur avait déjà versé l'argent. Pour se prémunir contre ce danger, le candidat romain, chez qui l'ambition n'excluait pas la prudence, eut recours aux *séquestres*, entre les mains desquels était déposé l'argent promis aux électeurs en cas de réussite.

(I) Cicéron. Pro Plancio, XXIII. — Cette opinion de Cicéron est en contradiction flagrante avec celle que nous lui avons vu émettre quelques lignes plus haut! L'explication réside dans ce fait que le grand orateur était aussi un politicien et que Cicéron-avocat et Cicéron-candidat ne tenaient pas toujonrs le même langage.

Les *interpretes* avaient pour mission plus spéciale de traiter avec les électeurs du prix auquel ils consentaient à vendre leurs voix, prix que payait ensuite le distributeur.

A quels trafics honteux toutes ces institutions donnaient lieu ? On s'en fait une idée, à présent : d'autant plus que dans les derniers temps du régime républicain, la corruption électorale régnant en souveraine, tous ces divisores eurent pour ainsi dire une existence légale. Le peuple vendit son suffrage sans être retenu par la moindre dignité : son insigne veulerie devait le précipiter irrésistiblement vers la tyrannie, châtiment trop bénin pour tant de bassesses et d'infamies !

Acheter les suffrages à prix d'or, ce n'était pas là le seul procédé de corruption qu'employait le candidat romain. On sait qu'il existe des gens pour lesquels rien ne vaut un bon dîner. La race des gourmands et des pique-assiette était connue même avant Jésus-Christ et le candidat savait s'attacher tous les électeurs de cette catégorie par de somptueux festins, par des spectacles grandioses. « Panem et circenses », écrit Juvénal un siècle plus tard. Ce mot était déjà d'actualité à l'époque dont nous parlons. Mais il se produisit de tels abus que l'on dut mettre un frein à ces largesses. En 691 le Sénat décida « prandia si vulgo facta essent, contra legem Calpurniam factum videri. » (1).

(1) Cicéron. Pro Murena, XXXII et XXXIII. — La loi Calpurnia

Le même senatus consulte assimila aux libéralités exagérées et aux festins publics le fait d'offrir des divertissements, de grands spectacles : des combats de gladiateurs par exemple. La *Loi Tullia* intervint encore, plus tard, pour maintenir cette prohibition faite aux candidats de donner des spectacles pendant les deux années qui précédaient les élections, et de distribuer gratis un grand nombre de cartes par tribus, quand ces spectacles étaient donnés par des tiers.

Nous avons eu l'occasion de parler dans le chapitre précédent de l'innombrable cortège de clients et d'intrigants de toutes sortes qui entourait continuellement le candidat dans ses pérégrinations à travers la ville Il était de tradition en effet, que ceux qui devaient de la reconnaissance à celui qui briguait les suffrages, la lui témoignassent ainsi, et que ceux qui attendaient de lui quelque service acquissent de cette manière des titres à le recevoir. Grande était l'influence qu'exerçait sur le peuple l'aspect d'un cortège imposant, autour du candidat. Mais si la renommée de celui qui sollicitait les suffrages était très grande, s'il avait un nombre considérable de clients et d'amis, le cortège qui l'accompagnait dans la ville prenait des proportions énormes et risquait même d'entraver sérieusement la circulation. Cela se produisait souvent et une *Loi Fabia* sur laquelle d'ailleurs nous n'avons aucun autre renseignement précis intervint pour limiter le nombre des personnes qui pouvaient faire partie de l'escorte

de ambitu date de 687. Elle prononçait contre la brigue des pénalités très sévères que nous étudierons au Chapi re III.

du candidat (1). Tant que ce fut par sympathie ou par reconnaissance pour celui qui briguait les honneurs que les électeurs lui formèrent cortège, tout fut bien ; mais l'élément fraude ne tarda pas à venir aussi s'immiscer dans cet antique usage. Les candidats qui n'eurent à leur disposition qu'un nombre restreint d'accompagnateurs, voulant montrer qu'ils jouissaient malgré tout d'un grand crédit, grossirent ce noyau de volontaires en leur adjoignant une foule d'individus de basse moralité, et qu'ils payaient, cela va de soi, pour se faire suivre par eux. La loi Tullia décida, après le sénatus consulte de 691, dont nous avons parlé plus haut, qu'il y avait là crime de corruption électorale.

Il n'en est pas moins vrai que toutes ces irrégularités s'accomplissaient tous les jours dans Rome, et que plus on édictait de lois pour les réprimer, plus on s'ingéniait à les tourner !

Cet art de la corruption électorale avait été poussé si loin par les candidats romains, qu'il existait vers la fin de la République une sorte d'entreprise générale, d'administration, ayant justement pour but d'organiser la corruption elle-même.

Les divisores n'étaient plus ces espèces de fonctionnaires dont nous parlions plus haut ; non, ils avaient pris conscience du rôle important qu'ils jouaient dans la comédie électorale ; ils étaient les chefs de l'armée

(1) Ciceron. *Pro Murena*, XXXIV.

de la brigue. Et voici comment fonctionnait cette véritable administration occulte.

On ne s'adressait pas aux électeurs eux-mêmes, en particulier, pour acheter les suffrages, mais dans chaque groupe existant déjà d'après la constitution, dans chaque tribu par exemple, ou dans chaque centurie, on s'abouchait avec quelques meneurs qui se chargeaient d'entraîner les autres. Ce système était excellent, car il y avait beaucoup de solidarité parmi les membres de chaque centurie, et l'on subissait aisément l'influence de quelques personnages importants. — Il y avait mieux encore : on tâchait d'acheter les associations — collegia — qui fourmillaient à Rome à la fin du septième siècle. Ici la solidarité entre membres était plus grande encore que dans les centuries, et moyennant peu d'argent, par conséquent, on pouvait s'assurer, par le moyen de ces associations, le succès final (1). Parmi ces groupements, les plus connus étaient les collèges de carrefour — *collegia compitalicia* — composés de gens pauvres et de basse condition, mais qui rendaient de très grands services, et ne demandaient pas des prix très élevés. Ces collegia se rendirent coupables de telles violences, de telles exactions, qu'ils furent supprimés par un senatus-consulte de 690. Cette prohibition ne devait pas être de longue durée ; six ans plus tard, en effet, en 696, une loi Clodia les rétablit.

(1) Cf. sur la puissance des Corporations. Willems. *Elections municipales à Pompéi.*

Quoi qu'il en soit, sitôt que ces collegia, qui rendaient tant de services aux corrupteurs pour l'exercice de leur honteux métier, furent interdits, il fallut modifier légèrement l'organisation de la corruption électorale. On chargea certains individus sans aveu de faire une espèce de recensement général des électeurs — descriptio populi —. Ces listes étaient dressées par des gens connaissant à fond les divers quartiers de la ville, et aussi le plus de monde possible, car ils devaient mettre de côté les citoyens « achetables » qui constituaient la grosse majorité, il est à peine besoin de le dire. Le recensement de ces citoyens à moralité douteuse établi, on en formait des groupes subordonnés entre eux, avec des chefs qui devaient faire marcher les autres : on appelait cela « decuriare et centuriare urbem » (1).

« Il y avait donc en face l'un de l'autre deux gouvernements, l'un légal, l'autre occulte, qui fonctionnaient à peu près de la même façon. Le premier partageait les citoyens en tribus et en classes pour les mener voter au Champ de Mars ; le second les divisait en décuries ou en centuries pour arriver plus facilement à les corrompre » (2).

Nous verrons dans la partie de notre travail ayant trait aux leges de ambitu quelles mesures furent prises pour punir ce crime de cabale.

Les candidats répandaient tant d'argent, en période

(1) Mommsen. *De collegiis et Sodaliciis Roman.*
(2) G. Boissier. Art. de *Revue des Deux Mondes* cité.

électorale, que l'intérêt subissait des fluctuations énormes. « La brigue recommence plus effrénée que jamais, écrit Cicéron à son frère. On ne vit jamais rien de pareil. Aux ides de juin l'intérêt de l'argent est monté au double. Je n'exagère point en disant que les candidats iront jusqu'à dépenser dix millions de sesterces » (1). — Les réflexions de ce genre pullulent dans les Lettres de Cicéron et tout cela montre bien à quel degré d'anarchie et de décomposition sociale était tombé le peuple maître du monde.

Nous ne pouvons terminer cette section sans dire un mot d'une institution qui, à vrai dire, ne constituait pas un élément de brigue irrégulière, mais qui, cependant, la favorisait dans une très large mesure. C'est de la *coïtio* que nous voulons parler (2).

On entendait par là la réunion de plusieurs candidats décidés à s'assurer le succès dans une élection. C'était en quelque sorte comme une application du scrutin de liste ; et cela nous paraît d'autant plus naturel que l'exercice des magistratures reposait à Rome sur le *principe de la collegialité*, ainsi d'ailleurs que nous l'avons dit plus haut. Chaque candidat disposait en effet d'une clientèle électorale personnelle : celui-ci, par exemple, avait beaucoup de sympathie dans la ville ; celui-là était populaire à la campagne. Tous deux unissaient leurs forces, se prêtaient réciproquement leurs escortes, et — beaucoup d'argent aidant —

(1) Cicéron *Ad Qu. fr.* II, 15.
(2) Mommsen. Droit pénal Romain III. Paris 1907.

ils enlevaient leur élection. La coïtio était permise à Rome et l'on en vit de fréquents exemples surtout au cas de ballotage ou de prorogation des comices.

SECTION II

Violences qui accompagnaient les opérations électorales

Le profond état de décomposition dans lequel agonisait le peuple romain dans les derniers temps de la République, cette effroyable dissolution des mœurs, ce manquement à toutes les traditions d'honneur et de vertu de la grande nation, que nous avons constatés dans les pages qui précèdent, ne se manifestaient pas seulement dans le sens électoral. Devenue maîtresse du monde, Rome subit en effet l'influence des peuples mêmes qu'elle avait conquis, de la Grèce surtout. La classe moyenne avait presque complètement disparu de la ville, et au milieu de la ruine des croyances, de la perte des vertus civiques, la population ne tarda pas à ressentir les symptômes inquiétants d'une dégénérescence que la vertu d'un Caton était impuissante à réfréner, et qui devait la conduire à la tyrannie.

Les historiens du peuple romain nous fournissent à ce sujet des renseignements très précis. Tous s'ingénient à nous démontrer l'influence prépondérante qu'exerça l'hellénisme dans la littérature et la philosophie romaines. « Nuit et jour, lisez les Grecs », disait

Horace. L'éminent écrivain de l'histoire romaine, Victor Duruy, nous rappelle ces paroles du poète latin (1) et nous montre à quel point Athènes fut transportée à Rome sans architecte (2), selon l'expression d'un personnage de Plaute. Il eut été très intéressant que, terminant leur œuvre, les historiens de Rome nous eussent donné quelques détails sur les élections scandaleuses qui marquèrent la fin de la période républicaine. C'eut été là un des aspects de la décadence romaine des plus curieux à examiner, au point de vue du développement politique des sociétés. Malheureusement ils ne nous disent que quelques mots sur ce sujet et c'est surtout dans les auteurs anciens que nous devrons puiser nos renseignements.

Nous apprenons quelquefois - trop souvent, hélas! — en temps d'élections législatives ou municipales, que tel ou tel bureau de vote a été le théâtre d'exploits plus ou moins violents de factieux, que l'on a frappé les membres du bureau ou qu'on a fait disparaître les urnes. Ces procédés déplorables étaient connus et pratiqués par les Romains.

Il serait fastidieux de rapporter ici toutes les élections qui donnèrent lieu à des irrégularités ou à des violences dont il ne se retrouve plus que l'image bien pâle dans nos mœurs politiques actuelles. C'étaient, en effet, les mêmes infamies qui se renouvelaient chaque fois. Nous nous contenterons par conséquent de

(1) V. Duruy. *Histoire des Romains*. Edition revue 1880, II, p. 253.
(2) Plaute. *Truculentus*. Prologue.

citer les plus fameuses ; cela sera suffisant pour que nous puissions nous faire une idée de l'extrême audace qu'avaient acquise les Romains en matière de violences, de tumultes électoraux.

Il arrive souvent de nos jours que — à tort ou à raison, nous n'avons pas à le discuter ici — certains candidats se plaignent de l'appui évident que le gouvernement prête à l'un de leurs concurrents. C'est le préfet ou le sous-préfet, par exemple, qui recommandent ce favori du pouvoir aux maires et aux électeurs influents qu'ils savent dévoués à leur cause, ou qui l'accompagnent ostensiblement quand il y a concours de peuple, pour bien le désigner ainsi à la sympathie de leurs amis.

Cette *candidature officielle* existait également à Rome et il n'était pas rare de voir des magistrats en charge prendre parti pour un candidat de leurs amis, le soutenir de leur prestige et même de leur argent ; jusqu'au président du scrutin lui-même qui parfois recommandait un des siens aux suffrages du peuple assemblé pour voter. « Le consul Claudius, nous dit Tite-Live, ne cessa de courir le forum sans licteurs avec son frère qui était candidat, malgré les réclamations de ses adversaires, et les reproches de la plupart des sénateurs » (1). — Mais ce n'était pas seulement tel ou tel magistrat qui usait de son influence pour préconiser une candidature amie. Dans certaines circonstances on vit le gouvernement lui-même, le

(1) Tite-Live, XXXIX, 32.

Sénat romain, exercer sur les consciences des Electeurs, une déplorable pression. — « Le jour de l'élection, écrit Plutarque, Coriolan, candidat, se rendit sur la place dans un appareil magnifique, conduit par le Sénat en corps, escorté de tous les patriciens. » Il faut dire à sa louange, que le peuple ne se laissa pas aveugler par tout cet appareil ; sa bienveillance pour Coriolan se changea subitement en sentiment d'aversion, et il ne fut pas élu.

La candidature officielle était donc, ainsi qu'on peut en juger par ces deux exemples pris parmi les multiples cas analogues que nous offre l'histoire de la République, d'un usage courant à Rome. Assurément elle constitue une irrégularité en ce qu'elle essaie d'enlever aux citoyens l'indépendance d'esprit qui leur est nécessaire pour nommer leurs représentants ; à ce titre elle est absolument répréhensible. Mais nous allons voir par la suite qu'on ne s'arrêtera pas là dans la voie de l'irrégularité et de la pression électorale !

En 654, le jour des Elections au Tribunat, Saturninus qui se portait candidat « fit assassiner publiquement dans les comices son compétiteur Nonius » (1). Ce crime fut perpétré sans que personne ignorât quel en était l'auteur : malgré cela Saturninus ne fut nullement inquiété : bien plus, il fut nommé tribun. Encore pourrait-on excuser la foule d'avoir prêté la main à l'accomplissement d'un si lâche attentat, et supposer que les gens notables de la République

(1) Florus. III, 17.

voulurent du moins rompre toute relation avec ce Saturninus ? Erreur profonde. Ce criminel était l'un des plus fermes appuis de Marius qui n'hésitait pas à le protéger, et par là, à se faire son complice, parce qu'il comptait sur son influence pour décrocher son sixième consulat. Il faut reconnaître cependant que — par un juste retour des choses, — le peuple s'indigna de voir cette alliance du vainqueur de Jugurtha avec ce tribun assassin et que Marius ne tarda pas à s'attirer, pour ce fait, la haine publique (1).

L'année suivante, pour les Elections consulaires, l'orateur M. Antoine ayant été élu, deux autres candidats se mirent sur les rangs pour obtenir la seconde place de consul : C. Servilius Glaucia et C. Memmius Le second, qui avait déjà été préteur, était un démocrate sincère, et possédait des chances sérieuses d'être élu. Mais dans le courant de sa vie politique, il s'était, à diverses reprises, prononcé contre les lois de Saturninus et contre sa manière d'agir. Aussi ce dernier se mit à préconiser ardemment la candidature de Glaucia. Il sentait bien cependant que ses efforts étaient vains et que Memmius serait élu ! Saturninus n'hésita pas alors à armer les bras de quelques scélérats et à faire tuer Memmius au milieu de l'élection.Le peuple se révolta contre cet attentat et Saturninus et Glaucia à leur tour payèrent de leur vie leur indigne lâcheté (2). Un peu plus tard, en 687, les Elections à la préture

(1) Plutarque. *Vie de Marius.*
(2) Tite Live. Sommaire du Livre LXIX.

furent marquées également par des violences inouïes, et Cicéron les prévoyait si bien qu'il « défendit » absolument à son ami Atticus de venir y assister (1). On fut obligé de renvoyer les Comices à un autre jour (2).

L'ordre chronologique que nous nous sommes imposés de suivre, nous oblige à parler ici d'une véritable révolution — avortée, il est vrai, — qui mérite une place spéciale dans l'histoire des scandales électoraux qui illustrèrent si tristement la fin de la République Romaine. C'est la fameuse *Conjuration de Catilina*.

Nous n'entrerons pas dans les détails de cette affaire ténébreuse, sur laquelle cependant, surtout depuis quelques années, une lumière à peu près complète paraît avoir été faite (3). Nous nous bornerons seulement à dire quels projets honteux n'avait pas craint de former Catilina pour triompher aux élections consulaires, et jusqu'à quel point il put les mettre à exécution.

Ce hardi aventurier, qui dût surtout aux bavardages d'une femme de ne pas réussir dans ses sinistres desseins (4) ne recherchait pas seulement la place de consul ; ses vues étaient plus hautes. Il ne considérait l'obtention du consulat que comme un moyen d'arriver à donner libre cours à ses instincts démagogiques et à courber Rome sous le joug de sa domina-

(1) **Cicéron. *Ad. Att.* I. 10 et 11.**

(2) **Lange. *Histoire intérleure de Rome*, II, p. 233.**

(3) **P. Mérimée. Etude sur l'histoire Romaine II. — G. Boissier. *La Conjuration de Catalina*, Paris 1905.**

(4) **Salluste. Cat. XXIII,**

tion. « Le peuple romain est un corps sans tête, disait-il ; je serai cette tête. »

Etre investi de la magistrature suprême, telle était d'abord l'ambition de Catilina : .. ne recula devant rien pour essayer d'atteindre ce résultat. Il avait été élu prêteur en 686 ; en 687 il fut nommé gouverneur de l'Afrique, et il n'est pas besoin de dire que si son élection à la prêture lui avait coûté quelque argent, il sut s'arranger cette année-là pour combler largement le déficit que ses dépenses de l'année précédente lui avaient occasionné. Rentré à Rome après avoir accompli cette fonction si lucrative, il voulut se présenter au Consulat ; mais il fut convaincu de concussion et on lui interdit la brigue de cette magistrature. P. Claudius Pulcher fut élu ; dès lors, Catilina jura se venger. Que ne promit-il pas à la populace romaine, pour qu'elle le secondât dans son ambition ? Salluste nous donne sur ce point des renseignements très précis : « Les magistratures, les sacerdoces, le pillage, tout ce que la guerre met à la disposition du vainqueur (1) », il leur offrait tout cela s'il était élu. Il allait même jusqu'à leur promettre l'abolition des dettes, plus audacieux encore que nos démagogues actuels les plus furieux, qui, eux, se contenteraient simplement de faire brûler le livre de la dette publique.

En un temps où l'on se plaint beaucoup, avec raison d'ailleurs, de surenchère électorale, il est assez

(1) Salluste. Cat. XXI.

piquant de constater que deux mille ans auparavant ces plaintes étaient encore mieux fondées !

Catilina comprenait quels ignobles penchants hantaient les esprits de tous les dégénérés au milieu desquels il vivait et il essayait de les assouvir par tous les moyens pour se faire des amis de ceux auxquels il prêtait ses services : à l'un il procurait des chiens de chasse ; à l'autre, avide de débauches, il procurait des femmes ; à tous il conseillait le crime. C'est ce que Mommsen appelle « la pédogagie épouvantable du vice, qui entraîne les faibles à la faute et de la faute au crime. » Et tout cela pourquoi ? Pour se faire des amis, des électeurs favorables. Hélas ! que nous sommes loin des moyens de brigue régulière que nous avons étudiés plus haut et parmi lesquels nous en trouvions cependant de répréhensibles !

Avec les partisans qu'il avait réussi à se faire par ces étranges moyens, Catilina trama un premier complot en 689 : on devait massacrer les consuls nouvellement élus : L. Cotta et L. Torquatus, et une grande partie des sénateurs. Il fut découvert, sans que l'on put rien prouver. Catilina ne fut donc pas poursuivi de ce chef ; il tenta même de briguer une fois encore le consulat. Mais Cicéron lui fut préféré à une grande majorité. Catilina, plus exaspéré que jamais, voulut alors tenter un nouveau coup de force. Il s'adjoignit C. Manlius, un ancien vétéran de Sylla, et, au moyen de nouveaux emprunts, enrôla des soldats qu'il plaça sous son commandement. Le plan qu'il s'était tracé était le suivant : on tuerait Cicéron le jour même des

comices consulaires et on s'emparerait de toutes les magistratures, après avoir soulevé les pauvres de Rome et d'Italie. Cicéron, qui devait présider ces comices, eut vent du complot et il se rendit à l'Assemblée revêtu d'une cuirasse qu'il laissait voir sous sa toge. Les candidats du parti sénatorial, Silanus et Murena, furent élus. Aussitôt des conjurés partirent dans toutes les directions de l'Italie, pour donner le signal du soulèvement.

On n'avait pas de preuves écrites du complot. Et le peuple ne se prononçait pas ! Et Catilina payant d'audace, protestait de son innocence et en appelait au témoignage des citoyens les plus notables de Rome ! C'est alors que Cicéron prononça devant le Sénat, convoqué solennellement dans le temple de Jupiter Stator sa première catilinaire. Catilina ne put résister à l'éloquence du grand consul, et il partit de Rome, la menace à la bouche, pour aller rejoindre Manlius.

Sur ces entrefaites, le complot fut découvert dans ses moindres détails. Les conjurés, en effet, avaient eu l'imprudence de faire des propositions à des députés allobroges venus à Rome pour apporter les doléances de leurs compatriotes. Ces députés dévoilèrent tout et livrèrent même à Cicéron les preuves écrites qu'il désirait. Celui-ci mit le peuple au courant de tout ce qui se passait dans sa troisième Catilinaire. Il le rallia définitivement à son avis. Beaucoup de conjurés furent arrêtés ; les principaux furent condamnés à mort. Ceux dont la participation au complot pouvait paraître douteuse n'hésitèrent pas à faire

défection. Catilina enfin, avec 3000 de ses partisans environ, qui lui étaient restés fidèles, ne pouvant réussir à gagner les Gaules comme il en avait le dessein, se fit tuer par l'armée qu'on avait envoyée contre lui. Cicéron avait « sauvé la République », ainsi qu'il eut l'occasion d'en faire plus tard le serment. Le Sénat lui donna le titre de « Père de la Patrie ».

On peut, d'après ce rapide exposé, se figurer les terribles massacres qui se seraient produits si Catilina avait réussi ! Nous ne pensons pas qu'il y ait dans l'histoire des peuples de plus grand exemple de démagogie forcenée.

Il semble après cela qu'il soit superflu de rappeler d'autres scènes de violences causées par les élections à Rome. Aussi, nous nous bornerons simplement à n'en citer encore que deux. Les élections consulaires de 699 et celles de 702, en effet, méritent de retenir un instant notre attention.

Au début de l'année 699, il n'y eut pas de consuls. Enfin, Pompée et Crassus posèrent leur candidature. En même temps qu'eux se présentait Domitius Ahenobarbus, parent et ami de l'intègre Caton, qui le soutenait de son crédit. Pompée, qui déjà à plusieurs reprises, s'était entendu accuser par certains de ses collègues du Sénat d'aspirer à la tyrannie, craignait ce rival. Aussi « il n'épargna pour réussir ni injustice ni violence. Il ajouta à toutes les autres voies de fait celle de dresser une embuscade à Domitius, qui se rendait sur la place avant le jour. Des gens appostés tuèrent l'esclave qui portait un flam-

beau devant lui, blessèrent plusieurs de ceux qui l'accompagnaient, entre autres Caton, les mirent tous en fuite et, les ayant tenus enfermés dans une maison jusqu'après les élections, Pompée et Crassus furent tous deux nommés consuls. Peu de jours après, ils environnèrent la tribune de gens armés, chassèrent Caton de sa place et tuèrent quelques-uns de ceux qui leur faisaient résistance (1). »

Les élections consulaires de 702 sont assez intéressantes aussi, au point de vue qui nous occupe, pour que nous ne dédaignions pas d'en parler. Leur histoire cloturera dignement celle de tous les scandales que nous avons examinés jusqu'à maintenant. Elles furent marquées, en effet, par un guet-apens trop connu pour que nous le passions sous silence, guet-apens qui donna l'occasion à Cicéron de prononcer son fameux plaidoyer *pro Milone*.

Trois candidats se présentèrent en 702 pour briguer la charge de consul : P. Plautius Hypsœus, que Pompée soutenait ouvertement, Q. Cœcilius Metellus Scipion, et T. Annius Milo. La candidature de ce dernier était recommandée chaudement par Cicéron, qui avait réussi à entraîner dans sa campagne les édiles C. Scribonius Curio et M. Favonius. La même année, P. Clodius se présentait à la préture. Il se joignit à P. Pl. Hypsœus et à Metellus Scipio pour mener contre Milon une campagne acharnée. Celui-ci, de son côté, qui avait surtout pour lui les riches, donna

(1) Plutarque. *Vie de Crassus*. 15.

des jeux qui dévorèrent trois héritages. Il dut même invoquer des obligations testamentaires pour ne pas être condamné du chef de la Loi Tullia de ambitu. Bref, Milon fut obligé d'emprunter, de s'endetter excessivement pour couvrir les frais de son élection : le montant de ses dettes s'élevait à soixante-dix millions de sesterces, soit quinze millions sept cent cinquante mille francs (1).

La corruption et la violence furent employées sans aucune pudeur. « On dressait des tables de banque au milieu des places publiques, on achetait sans honte les suffrages des citoyens, qui, après les avoir vendus, descendaient au Champ de Mars non pour donner simplement leurs voix à ceux qui les avaient achetées, mais pour soutenir sa brigue à coup d'épée, de traits et de fronde. Souvent on ne sortait de l'Assemblée qu'après avoir souillé la tribune de sang et de meurtre ; et la ville, tombée dans l'anarchie, ressemblait à un vaisseau sans gouvernail, battu par la tempête (2) ». Les guet-apens se succédèrent dans cette pénible affaire avec une rapidité surprenante. Cicéron faillit être victime du premier sur la Voie sacrée (3). Une autre fois, Clodius fut attaqué par M. Antonius, un de ses anciens partisans et faillit perdre la vie (4). Une émeute éclata ensuite, où les deux con-

(1) « Je compte au nombre des excès les plus monstrueux de l'extravagance humaine, que Milon ait du soixante et dix millions de sesterces ». (Pline. *Histoire Naurelle*. XXXVI-15).

(2) Plutarque. *Vie de César*. 28.

(3) Cicéron. *Pro Milone*. 14.

(4) Cicéron. *Pro Milone*. 15.

suls furent blessés. Tous ces événements retardèrent la date des élections, si bien qu'on arriva à la fin de l'année sans qu'elles pussent avoir lieu. Le 18 janvier de l'année suivante, Milon et Clodius s'étant rencontrés sur la voie Appienne, près de Bovillœ, devant la propriété de Clodius, ce dernier fut tué par les esclaves de Milon. Cela entraîna dans Rome un soulèvement épouvantable, qui aboutit à la nomination d'un interroi. La lecture du plaidoyer ro Milone que Cicéron prononça à l'occasion de ce procès, ou du moins qu'il rédigea ensuite, si l'on en croit certains commentateurs, nous fait entrer dans le détail de ce scandale et nous montre une fois de plus que rien ne retenait l'ambition des candidats. Ils ne reculaient devant aucun obstacle pour tenter de parvenir aux honneurs.

Nous croyons, après cet exposé des principaux scandales électoraux qui ont si tristement illustré la fin de la République, avoir fixé les idées sur les mœurs spéciales des Romains en matière d'élection. On comprend dès lors combien furent nombreux les procès de corruption électorale qui se plaidèrent à cette époque, d'autant plus que des récompenses étaient accordées à ceux qui dénonçaient des faits de corruption ; nous en trouvons plus de cinquante environ, mentionnés dans les auteurs anciens, et à tout moment dans Cicéron nous rencontrons des indications comme celle-ci : « Tous les prétendants au Consulat sont accusés de brigue, Domitius par Memmius, Memmius par L. Curtius, Messalla par Pompée, Scaurus par

Triarius..... L'agitation des esprits est extrême, car il est visible que c'en est fait des coupables ou des lois (1). » Un grand nombre de ses plaidoyers, l'illustre orateur romain, les prononça à propos d'accusations du crime d'ambitus ; si bien qu'on fut obligé de créer tout exprès des tribunaux permanents, *Quæstiones Perpetuæ*. D'un autre côté, ceux-là mêmes, nous dit Plutarque, qui avaient proposé des peines contre la corruption, n'hésitaient pas à acheter les suffrages du peuple lorsqu'ils désiraient obtenir les fonctions publiques !

Ces déplorables errements entraînèrent les esprits vers un scepticisme plus déplorable encore. Tout ce qui jadis était considéré, respecté, honoré, tout cela fut dénigré et bafoué ; l'âme de la foule devint incapable de vibrer au souvenir des grands hommes disparus, des victoires passées...! « Panem et circenses » voilà comment se synthétisaient désormais toutes les aspirations de ce peuple déchu. « Que dire et penser d'une telle situation politique et sociale ? Un remède était-il possible ? Pouvait-on espérer une amélioration ? Nous ne le croyons pas. Le despotisme seul pouvait s'édifier sur les ruines de la République (2) ».

(1) Cicéron. *Ad Qu. fr.* III 2.
(2) Labatut. *op.. cit.*, p. 207.

CHAPITRE III

La répression de la brigue. -- Leges de ambitu

Nous avons montré avec quelle rage la corruption s'était déchaînée dans le Champ de Mars et avec quel mépris des principes les plus élémentaires du Droit public les meurtres et les violences de toutes sortes étaient venus joindre leurs méfaits à ceux qu'occasionnait déjà l'argent.

Un exposé très sommaire de la justice criminelle romaine pendant les six premiers siècles et de la manière dont on pouvait réprimer la brigue à cette époque ; — une étude plus détaillée des diverses lois de ambitu et de la procédure par laquelle on les mettait en action devant les quæstiones perpetuæ à la fin de la République, — telles sont les diverses matières que nous abordons maintenant.

I. A la chute de la Royauté, les pouvoirs très étendus qu'avait le roi en matière criminelle passèrent aux



consuls. Aussitôt intervint la loi Valeria (245 ab. U. C.) sur la *provocatio ad populum*. Par application de cette loi, celui qui avait été condamné pour un crime emportant peine capitale et dans certaines conditions déterminées, eut le droit d'en appeler au peuple de la condamnation qu'il avait encourue.

Or, on comprend très bien que la puissance consulaire aurait été ébranlée si le verdict du peuple n'avait pas ratifié ses sentences, — ce qui n'aurait pas manqué de se produire dans certains cas. Pour obvier à cet inconvénient, il fut créé des magistrats subalternes nouveaux (1) qui eurent pour mission de rendre les jugements susceptibles de provocation et de venir les défendre devant le peuple. La loi Valéria entraîna donc la création de « comices judiciaires appelés en théorie à statuer sur les recours en grâce, en fait à exercer la juridiction criminelle (2) » — il est intéressant de noter ici une nouvelle manifestation de cette tendance réformatrice en même temps que traditionnaliste, qui caractérise l'esprit du droit Romain.

La *provocatio ad populum* se fit tout d'abord devant les comices par curies, puis devant les comices centuriates — qui restèrent seuls compétents en matière d'accusation capitale — et bientôt enfin devant

(1) C'étaient les quœstores parricidi et les duoviri perduellionis, nommés d'abord par les consuls, soumis ensuite à l'élection.

(2) Girard. *Histoire de l'organisation judiciaire des Romains,* p. 113. Sur le point de savoir si les comices eurent jamais le droit de juger directement ou s'ils ne furent consultés que pour ratifier le jugement d'un magistrat, voir discussion très importante dans Walter 848-n°7.



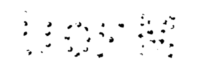
les comices tributes, à mesure que les pouvoirs du peuple grandirent et que l'autorité des tribuns devint plus prépondérante. Mais à côté de la Justice criminelle ainsi organisée, soumise à la provocatio, il continua toujours d'exister le *droit de coercition* des magistrats supérieurs, dont le champ d'application était beaucoup plus vaste, droit qui se traduisait en fait par des condamnations à des amendes. Il faut noter aussi que l'arbitraire du magistrat dans l'exercice de son droit de coercition trouva un obstacle, notamment depuis les Lois Liciniennes, dans l'intercession tribunitienne en matière répressive qui s'appliquait dans tous les cas, que le jugement soit ou non soumis à la provocatio (1).

Le domaine de la provocatio alla toujours se développant (2). A la tète de cette branche de la justice criminelle se trouvaient les questeurs pour les matières de droit commun, les tribuns pour les délits politiques, les édiles pour certaines infractions donnant lieu à de fortes amendes. En matière de coercition et en dehors par conséquent de toute provocatio, les consuls. — à leur défaut les préteurs — exercèrent leur part de justice criminelle.

Telle est l'évolution de l'organisation criminelle des

(1) Mommsen. *Droit public Romain,* I. p. 295 et s. Voir spécial. p. 315-316.

(2) Cette évolution est marquée notamment par le vote des lois Valeria et Horatia (305), Valeria (354), des lois Porciæ et d'une loi de C. Gracchus, en 631.



Romains jusqu'au commencement du septième siècle, date à laquelle furent créées les *Quæstiones perpetuæ*.

Jusqu'à cette époque, ainsi que nous nous en apercevrons en examinant les dates des diverses lois de ambitu que nous étudierons tout à l'heure, il n'y avait pour ainsi dire rien de spécial concernant les troubles causés par les élections. Achat de suffrages, candidature officielle, enrôlement de citoyens, coalition de candidats, associations d'écumeurs de réunions publiques, violences, meurtres, telles étaient cependant — peut-être même la liste en est-elle incomplète - - les iniquités nombreuses qui accompagnaient généralement à Rome la nomination des magistrats ! Comment donc, en l'absence de toute disposition spéciale et avec le seul secours du droit criminel ordinaire, pouvait-on lutter contre ces divers abus ?

Lorsqu'il se produisait un meurtre, c'étaient les comices centuriates, mis en mouvement par les questeurs et les consuls, qui jugeaient le coupable. Lorsqu'il se produisait quelqu'un des autres troubles politiques que nous avons énumérés, c'est, croyons-nous, les comices tributes qui étaient compétents. Le tribun, auquel revenait l'administration de la Justice politique (1), ainsi que nous avons eu déjà l'occasion de le

(1) Il est à remarquer d'ailleurs qu' « on n'a jamais songé à Rome à séparer la justice de la politique..... La division des pouvoirs ne fut jamais comprise par les Romains. Ils eurent beau multiplier les magistratures, ils ne surent jamais séparer le domaine de la justice de celui de la politique ou de la guerre. ». Fustel de Coulanges, *Revue des Deux-Mondes*, tome XCI. p. 676 et s.

dire, les convoquait et défendait l'accusation. L'accusateur (c'était toujours un magistrat) agissait d'office ou sur la dénonciation d'un index.

Mais les ressources qu'offrait le Droit commun parurent bientôt insuffisantes pour réprimer tous les actes honteux auxquels la brigue des honneurs donnait lieu : et, à partir de la fin du VIe siècle surtout, de très nombreuses lois sur le crime d'ambition furent votées.

C'est leur étude que nous allons aborder maintenant.

II. Nous avons réuni ici les principales dispositions édictées par la législation romaine tant contre la corruption proprement dite que contre les violences et les tumultes électoraux. En un mot, ce sont les lois répressives établies à l'occasion des divers abus de brigue électorale — *lato sensu* — que nous nous proposons d'examiner dans les développements qui vont suivre.

LOI PINARIA (322 ab. U. C.). — La première de ces lois, dans l'ordre chronologique, — que nous suivrons encore ici pour bien montrer dans quel sens et avec quelle insistance de plus en plus énergique s'exerça la répression, — la première de ces lois fut donc celle proposée en 322, quelques années après la Loi des Douze Tables, sous le Tribunat militaire de Sp. Posthumius, L. Furius et L. Pinarius. Elle porte le nom de ce dernier. C'est la Loi Pinaria.

On a prétendu — mais c'est à tort, croyons-nous —

que cette loi interdisait au candidat de porter une robe blanche (1) ; tout de suite après 322 en effet, on vit encore les candidats revêtus de la toge candide. Ce que le législateur de 322 leur interdit seulement, ce fut de donner plus d'éclat, plus de lustre à leur toge, en employant de la craie ou du plâtre, ou quelque autre matière analogue. Le texte de Tite-Live nous paraît absolument concluant à cet égard (2) ; d'excellents auteurs ont d'ailleurs adopté cette opinion (3).

Cette Loi, « dont l'antique simplicité fait sourire Tite-Live », ne tarda pas à tomber en désuétude.

LOI POETELIA (396). — En 396, sous le consulat de C. Fabius Ambustus et de C. Plautius Proculus, la première loi sur la brigue proprement dite fut présentée au peuple, après l'approbation du Sénat, par le tribun C. Pœtelius. « On croyait par cette loi réprimer surtout l'ambition des hommes nouveaux, qui avaient l'habitude de courir les foires et les marchés pour solliciter les suffrages (4). » Les Lois Liciniennes, en effet, étaient votées depuis une vingtaine d'années environ, depuis vingt ans seulement, les Plébéiens avaient commencé de partager avec les patriciens les magistratures ; et les hommes nouveaux faisaient leur cour au peuple par toutes sortes de voies pour conserver dans leurs familles les honneurs

(1) G. Humbert. V. *Ambitus dans Dic. des Ant.* Daremberg et Saglio. — Laboulaye. *Lois criminelles des Romains*, p. 284.

(2) Tite-Live. IV. 25.

(3) Bouchaud. *op. cit.*

(4) Tite-Lixe VII. 15 *in fine.*

qu'ils avaient pu acquérir. Mais la Loi Pœtelia fut bientôt abrogée, sinon par une autre disposition légale, tout au moins par les usages qui s'implantèrent dans Rome ; on vit en effet des candidats se transporter jusque dans les provinces pour se concilier la faveur des habitants.

Malgré l'importance toute relative des deux tentatives dont nous venons de parler, le but des législateurs de cette époque, qui était de contenir l'ambition malhonnête des candidats, fut atteint dans une assez large mesure. Ce n'est que longtemps après la date de la Loi Pœtelia, en effet, que nous retrouverons de nouvelles dispositions sur la brigue. Mentionnons cependant les poursuites exercées en 439 par le dictateur C. Mœnius contre les cabales formées par les nobles pour arriver aux magistratures (1).

LOI CORNELIA BOEBIA (572). — Près d'un siècle et demi plus tard, seulement, nous retrouvons de nouvelles lois de ambitu ; mais à partir de cette époque, nous les voyons se succéder sans trève jusqu'à la fin de la République, montrant par leur fréquence même combien leurs résultats étaient médiocres et combien les succès militaires des Romains, en ouvrant un champ plus vaste aux ambitions politiques, diminuait en même temps la moralité du candidat et de l'électeur.

En 572, les consuls P. Cornelius Cethegus et M. Bœbius Tamphilus, autorisés par le Sénat, présentèrent au peuple une nouvelle loi de ambitu (2) : la Loi

(1) Tite-Live. IX. 26.
(2) Tite-Live XL. 19 *in fine*.

Cornelia Bœbia, dont il ne nous ne reste rien et sur laquelle différentes opinions ont été émises.

M. Laboulaye, s appuyant sur le Scholiaste de Bobbio, prétend que cette loi prononçait contre le candidat convaincu du crime d'ambitus une incapacité d'obtenir toute magistrature pendant les dix années qui suivaient la condamnation (1).

Pour Sigonius (2), il existe deux dispositions distinctes : la *loi Æmilia*, qui interdisait l'usage des recommandations (suffragationes) et des cabales (coïtiones) — motivée notamment par l'attitude scandaleuse observée par le consul Claudius à l'occasion de la candidature de son frère (3) : — et la *loi Bœbia*, qui défendait les largesses excessives des candidats. Les données sur lesquelles Sigonius étaie son opinion sont très peu solides, ainsi que Bouchaud le fait remarquer dans son article. D'un autre côté, le scholiaste de Bobbio n'est pas non plus une autorité ! Il est donc impossible d'avoir autre chose que des probabilités en ce qui concerne cette loi Cornelia Bœbia.

LOI CORNELIA FULVIA (594). — En 594, sous le consulat de Cn. Cornelius Dolabella et de M. Fulvius Nobilior, fut édictée une nouvelle disposition contre la brigue des honneurs : la loi Cornelia Fulvia (4), dont l'objet est également incertain. Suivant Heinec-

(1) Laboulaye. *op. cit.*, p. 284. G. Humbert. V. *Ambitus. Dict. des Ant.* Daremberg et Saglio.

(2) Rapporté par Bouchaud. Art. cité.

(3) Voir page 186 et note 1.

(4) Tite-Live. *Abrégé du Liv.* XLVII.

cius, elle punissait de l'exil le candidat convaincu d'avoir distribué des largesses exagérées ; d'après Pighius, elle mettait le jugement du crime d'ambitus au nombre des jugements publics, « où l'on procédait, dit Bouchaud, par la voie d'accusation et où l'on poursuivait la vindicte publique ».

D'après Walter enfin, cette loi punissait le damnatus ambitus de l'exclusion de toute magistrature pendant dix ans (1).

LOI MARIA (634). — Nous avons dit dans notre première partie que, en 614, le scrutin secret fut substitué au scrutin public par la Loi Gabinia (2), Ce nouveau régime donna plus d'indépendance à l'électeur ; mais par là même le zèle des suffragatores fut doublé ; ils ne se contentèrent plus de faire toutes sortes d'instances auprès des électeurs : ils voulurent voir s'ils n'étaient pas trompés par eux et si les bulletins de vote qu'ils jetaient dans la corbeille portaient bien le nom du ou des candidats qu'ils patronaient ; c'est dans cette intention qu'ils encombraient le pons suffragiorum.

Marius, alors tribun, proposa une loi pour réagir

(1) Walter. *Geschichte des Rômischen Rechts.* II. 815.

(2) Cette loi est l'une des leges tabellariœ dont parle Cicéron (*De Leg.* III-16), qui comprenaient, en outre de la loi Gabinia dont nous avons indiqué l'objet, les lois Cassia, Cœlia et Papiria. Les deux premières prescrivaient l'usage des bulletins dans les jugements rendus par le peuple. La dernière imposait la même règle lorsqu'on votait une loi nouvelle ou qu'on en abrogeait une ancienne.

contre cet état de choses : ce fut la loi Maria, de 634. Plutarque nous raconte dans sa vie de Marius quelles résistances le tribun rencontra de la part de la noblesse et de quelle façon il eut raison de l'opposition du consul Cotta (1). En vertu de cette loi Maria, les pontes suffragiorum furent rétrécis de façon qu'un électeur ait juste la place pour le franchir et qu'il puisse ainsi éviter à l'avenir les sollicitations gênantes des suffragatores trop empressés.

LOI FABIA. — A la loi Maria succéda la loi Fabia, sur la date de laquelle on ne possède point de renseignements précis et qui tendait à limiter le nombre des sectatores. Cette loi fut d'ailleurs bientôt abrogée.

Vers la même époque, c'est-à-dire dans la seconde moitié du VIIe siècle, les accusations de brigue devinrent si nombreuses et les mœurs électorales en général se relâchèrent à tel point que l'on établit une commission permanente « quæstio perpetua » pour connaître de ces procès (2).

LOI AURELIA (674 ou 679). — « Il y doute à l'égard d'une loi Aurélia de ambitu, portée par le consul A. Cotta en 679 ou par le préteur A. Cotta en 674 (3). »

LOI CALPURNIA (687). — En 687, on fut obligé

(1) Plutarque. *Vie de Marius* 4 a 7.

(2) Cicéron *Brut.* 30.

(3) G. Humbert. *Dict. des Ant.* Daremberg et Saglio. V. *Ambitus*, Lange. *Histoire Inter. de Rome* II, p. 217, affirme l'existence de cette loi et l'attribue au prêteur Cotta.

de revenir à la charge et de prendre de nouvelles mesures pour arrêter l'ambition démesurée des candidats.

Voici dans quelles circonstances (1).

Depuis que Pompée, remettant ainsi en honneur ce qu'avait détruit Sylla, avait restauré la puissance tribunitienne, les factions et les cabales se multipliaient à l'infini, à propos de toutes les charges. Aussi le tribun C. Cornelius, tenant compte en cela des souhaits de la population entière, avait cherché à faire établir les châtiments les plus sévères contre ceux qui seraient convaincus de brigue et contre les divisores. Le Sénat comprit que si la proposition de Cornelius était votée, étant donnée la gravité des peines qu'elle portait, on ne trouverait bientôt ni accusateurs, ni juges pour le crime d'ambitus. Il chargea alors les deux consuls en exercice Acilius et Calpurnius Piso, d'amender cette proposition et de la présenter au peuple ainsi adoucie. Ces deux consuls se seraient bien gardés de prendre eux-mêmes l'initiative d'une pareile mesure, car ils n'avaient réussi à obtenir le consulat qu'à force d'intrigues ; et Calpurnius Piso avait même été déféré à la justice pour ce fait.

Quoi qu'il en soit, sous la pression du sénat, ils durent présenter cette loi contre la brigue : les condamnés pour crime d'ambitus seraient désormais ex-

(1) Dion Cassius. *Histoire Romaine* XXXVI. 21 et s.

clus du sénat et de toute magistrature ; et en outre ils seraient obligés de payer une amende.

Ce n'est pas sans rencontrer de très vives résistances que cette loi fut enfin votée. Le jour de la consultation populaire en effet, il se produisit des troubles très violents. Les divisores venus en très grand nombre sur la place publique, employèrent la force ouverte et chassèrent même le consul Calpurnius ; la loi Calpurnia contenait en effet quelques dispositions contre eux, ainsi que cela peut s'induire de certains passages de Cicéron. Elle attribuait aussi des récompenses aux accusateurs : celui qui avait déjà été condamné pour brigue était entièrement réhabilité, s'il parvenait à faire condamner quelque autre personne du même chef (1). L'accusateur qui parvenait à faire condamner pour crime d'ambitus un magistrat en fonction, prenait sa place s'il remplissait par ailleurs les conditions légales (2). Il entrait dans la tribu de celui qu'il avait fait condamner si elle était plus élevée que la sienne. Dans le cas où il ne pouvait profiter de ces divers avantages, l'accusateur recevait comme prime une somme d'argent.

Telles étaient d'une manière générale les diverses dispositions renfermées dans la loi Calpurnia. Hélas ! pas plus que celles qui l'avaient précédée, elle ne réussit à arrêter les progrès sans cesse grandissants

(1 Cicéron. *Pro Cluentio* 36.

(2) On n'a pas de certitude sur l'existence de cette récompense. Bouchaud qui est le seul à en parler fait des réserves à ce sujet.

de la brigue ! Deux ans après le vote de la loi Calpurnia, Cicéron se présentait au consulat avec pour concurrents, notamment C. Antonius et Sergius Catilina ; l'audace de ces deux candidats fut telle, ils mirent tant d'impudence à marchander publiquement les bulletins de vote, que le sénat effrayé voulut faire voter une loi plus sévère que la loi Calpurnia.

LOI TULLIA (691). — Il ne put y réussir, mais il rendit cependant un sénatus consulte dont Cicéron lui-même était l'auteur et qui déclarait coupables du crime d'ambition ceux qui louaient des personnes pour leur faire cortège et donnaient au peuple des combats de gladiateurs (1).

Sur ces entrefaites, Cicéron fut élu consul, et durant son passage à la première magistrature de Rome il convertit en loi ce senatus consulte : ce fut la loi Tullia.

Cette loi défendait aux candidats de donner des spectacles ou des repas au peuple pendant les deux années qui précédaient la date de l'élection (2), à moins qu'ils n'y fussent obligés par les dispositions d'un testament dont ils étaient bénéficiaires. Elle interdisait aussi la foule des sectatores qui accompagnaient les candidats, l'enrôlement des partisans par décuries et centuries et les largesses exagérées en argent. Le candidat convaincu du crime d'ambitus était, aux termes de cette loi, condamné à dix ans d'exil

(1) Cicéron. *Pro Murena*, 67,
(2) Cicéron. *Pro Sextio* 64.

s'il était patricien ; s'il était plébéien, on lui infligeait la *notatio infamiæ*.

La loi Tullia édictait aussi des peines graves contre les divisores et contre ceux qui refuseraient de siéger comme juges dans les procès d'ambition (1).

Vains efforts ! Au lieu d'enrayer l'ambition des candidats, ces dispositions répétées semblent au contraire avoir augmenté leur audace, et, en 693, nous voyons Pompée organiser chez lui, au mépris de la loi Tullia, l'achat des suffrages pour le compte d'une de ses créatures, Afranius, qu'il voulait élever au consulat.

LOI AUFIDIA (2) (693). — Le Sénat fit porter en 693, par le tribun Aufidius Lurco, une nouvelle loi contre la brigue, aux termes de laquelle tous les acheteurs de suffrage seraient condamnés à payer annuellement à chaque tribu 3,000 sesterces. Mais pour encourir cette pénalité, il fallait que l'argent ait été réellement versé ; si l'on n'avait fait que le promettre, aucune peine n'était prononcée ; les engagements pris avec les électeurs ne constituaient pas de délit.

LOI PORCIA (697) (3). — Caton, tribun du peuple en 697 fit voter une loi inspirée par des sentiments plus moraux, en vertu de laquelle tout magistrat élu

(1) Lange II. p. 268.
(2) Walter. *op. cit.*, prétend que cette loi ne fut pas votée.
(3) Plutarque. *Vie de Caton le jeune* 44.

était tenu de rendre compte sous la foi du serment des moyens qu'il avait employés pour assurer son élection.

La législation romaine essaya donc par toutes sortes de dispositions d'arrêter la vénalité des suffrages. Mais ainsi que nous l'avons montré dans le chapitre précédent, il y avait dans ce même ordre d'idées un autre fléau à combattre : c'étaient les violences des factieux. Jusqu'à la fin du septième siècle de Rome, on n'avait eu qu'un seul texte général contre les violences publiques et privées : la *loi Plautia de vi*, antérieure probablement à 690 et sur laquelle nous ne possédons pas de renseignements précis. Nous savons cependant que cette loi réprimait les crimes à main armée ; c'est dire qu'elle laissait impunies certaines violences moins graves et qui, malgré tout, faussaient les élections et risquaient de mettre l'Etat en danger.

LOI LICINIA DE SODALITIIS (698). — Pour combler cette lacune, Licinius Crassus, consul, collègue de Pompée, fit voter la loi Licinia de sodalitiis.

Les *sodalitia* (1) étaient des associations formées dans un but politique, par exemple pour influencer les élections. Nous avons parlé plus haut des troubles sanglants que ces corporations suscitaient parfois. La loi Licinia eut pour but de les prohiber ; elle statua en outre qu'il serait permis à l'accusateur de produire des juges pour connaître particulièrement de ce crime, juges que l'accusé ne pouvait récuser, à la différence

(1) *Dig*. L. XLVII. T. 22. Princ.

de ce qui se passait pour les accusations de brigue ordinaires.

« Il s'ensuivit que depuis la loi Licinia on put être accusé devant trois tribunaux différents pour le crime d'ambition. On pouvait être poursuivi comme coupable ambitus, si l'on avait acheté des suffrages isolés, comme coupable sodalitatis si l'on avait mis en jeu des trafiquants de vote, et enfin comme coupable de vi, si l'on avait eu recours à la violence pour emporter l'élection (1). »

Nous savons par le scandale de la lutte électorale qui eut lieu entre Clodius et Milon notamment, de suite après le vote de cette loi, comment elle fut respectée.

LOI POMPEIA (702). — Mais — à quelque chose malheur est bon — ce sanglant combat entre les partisans de Clodius et ceux de Milon, stimula encore l'empressement que mettait le législateur à proposer des dispositions contre la brigue. Pompée, seul consul à la suite de tous ces troubles, fit rendre en effet deux lois destinées à punir les attentats de Milon et de ses complices : une loi Pompeia de vi, qui ne changeait rien aux dispositions ordinaires en cette matière et qui d'ailleurs fut bientôt abrogée, et une loi Pompéia de ambitu (2) (702).

Aux termes de cette loi, les juges devaient être tirés au sort dans les procès d'ambition ; le nombre des

(1) Laboulaye. *op. cit.*, p. 294.
(2) Dion Cassius XL.

avocats pouvant parler en faveur de l'une ou de l'autre partie était déterminé ; les témoins devaient être produits dans l'espace de trois jours ; le quatrième jour, la cause était plaidée : l'accusateur avait deux heures pour parler et l'accusé trois. De plus, cette loi établissait des récompenses en faveur des accusateurs.

La loi Pompeia de ambitu subit le sort de ses devancières. Pompée lui-même fut le premier à la violer en empêchant la mise en jugement de Scipion, accusé et coupable d'ambitus et en se l'associant au contraire au consulat.

« Cette loi d'ambition, aussi impuissante que celles qui l'avaient précédée, fut fatale à Pompée. Elle détacha de lui le peuple qui, *habitué à vivre de son vote, regardait comme une atteinte à ses droits tout ce qui pouvait empêcher la vénalité*..... La loi de Pompée fut la dernière loi républicaine contre le crime d'ambition. On touchait à une époque où le peuple dépouillé du droit de suffrage au profit d'un maître, l'ambition ne serait plus à craindre et tournerait à la servitude. Ce n'était plus le Forum, c'était le Palais qui allait être le théâtre des intrigues : celui qu'il fallait flatter et corrompre ce n'etait plus le peuple, c'était l'Empereur (1). »

LOI JULIA DE AMBITU (2) (735).— Auguste avait, contre l'avis de Mécène, rendu aux comices les pou-

(1) **Laboulaye.** *op. cit.*
(2) **Bouchaud.** *op. cit.*

voirs que Jules César leur avait enlevés en grande partie. La brigue la plus éhontée fit immédiatement une nouvelle apparition et, en 735, Auguste fut obligé de la réprimer par la loi Julia de ambitu. De cette loi il ne nous reste que quelques fragments : Le titre 14, livre XLVIII au Digeste, le titre 30 livre V des Sentences de Paul, et de rares mentions dans les Codes Théodosien et Justinien.

Nous savons par ces documents que la loi Julia de ambitu avait au moins trois chefs :

1° Ceux qui par des largesses tentaient d'arriver aux magistratures en étaient écartés pendant cinq ans. Il est intéressant de noter que dans cette disposition la loi Julia apportait un tempérament aux rigueurs de la loi Calpurnia.

2° Ceux qui voulaient se présenter à une magistrature devaient auparavant déposer, à titre de cautionnement, une certaine somme qu'ils perdaient définitivement si dans le courant de la campagne électorale ils étaient convaincus d'avoir employé des moyens de corruption (1).

3° Celui qui déjà condamné en vertu de la loi Julia parvenait à convaincre un candidat d'un crime analo-

(1) Cette disposition ne constituait pas une nouveauté. A la fin du septième siècle, en effet, et à l'occasion d'élections consulaires, les candidats déposèrent à titre de cautionnement entre les mains de Caton une somme qu'ils s'engageaient à perdre si on pouvait les convaincre de corruption.

gue était réhabilité (1). La même disposition se trouvait déjà, nous l'avons vu, dans les lois Calpurnia et Pompeia.

La loi Julia de ambitu donna lieu à un *senatus consulte* auquel Modestin fait allusion (2). En vertu de ce senatus consulte celui qui dans une ville municipale avait brigué une magistrature quelconque en violant les dispositions de la loi Julia, devait payer une amende de cent pièces d'or et était noté d'infamie. Si en outre il avait soudoyé une troupe de gens ou fomenté une émeute à l'occasion de son élection, il était banni dans une île (3).

La Loi Julia de ambitu et le Senatus Consulte qui suivit ne devaient guère s'appliquer dans les villes municipales, car à Rome toute disposition contre la brigue allait devenir inutile. Dès Tibère en effet ce fut le Sénat qui nomma les magistrats sur la proposition de l'Empereur, et ce mal contre lequel avait lutté vainement la sagacité du législateur, l'autoritarisme d'un César réussit à l'extirper d'un seul coup.

III. Nous avons à examiner en dernier lieu, pour être fidèle au programme que nous nous sommes tracé au début même de ce chapitre, devant quels tribunaux et par le moyen de quelle procédure on poursuivait l'application des lois sur l'ambition.

Nous reprendrons ici par conséquent la suite des dé-

(1) Dig. L. XLVIII. T. 14. f. 2.
(2) Dig. L. XLVIII. T. 14. f. 1.
(3) Paul. *Sentences*. L. V. T. 30.

veloppements historiques que nous avons présentés dans notre premier paragraphe, mais avec plus de détails, puisque — le titre même de notre travail l'indique — ce sont les derniers temps de la République Romaine qui constituent l'objet plus particulier de notre Etude.

Nous avons parlé dans les premières pages de ce chapitre de la juridiction exercée en matière criminelle par les Comices centuriates et par les Comices tributes. Pour certains procès, le peuple, au lieu de juger lui-même, déléguait ce pouvoir à des magistrats ou au Sénat — quœstio extraordinaria. — Cet usage ne tarda pas à s'étendre lorsque les méfaits se multiplièrent, si bien qu'on en arriva à instituer, pour les infractions les plus fréquentes, des Commissions analogues aux quœstiones extraordinariœ, mais permanentes, et dont les membres étaient renouvelés tous les ans : ce furent les quœstiones perpetuœ.

La première de ces commissions fut établie par la *loi Calpurnia* (1) (605), présentée par le tribun L. Piso Frugi, contre les concussions des magistrats. Cet exemple fut suivi et plusieurs autres quœstiones perpetuœ furent bientôt créées pour d'autres délits. Sylla leur donna un nouvel essor en en réorganisant ou en en établissant un grand nombre. En 673 notamment, il institua une *quœstio perpetua de ambitu*.

Ces diverses commissions étaient présidées par un préteur ; pour cette cause le nombre de ces magistrats

(1) Willems *Droit public Romain*, p. 330.

fut augmenté par Sylla et plus tard par César, mais malgré cela les préteurs ne purent suffire à la présidence de toutes les quœstiones ; aussi durent-ils dans certains cas, confier à des judices quœstionis, qu'ils choisissaient eux-mêmes (1), le soin de les remplacer dans cette fonction. En entrant en charge, les préteurs tiraient au sort les commissions qu'ils devaient présider pendant l'année ; il arrivait parfois que la présidence de deux quœstiones était dévolue au même magistrat — et ce fut précisément le cas pour la quœstio de ambitu et de vi, réunies entre les mains du préteur Cn. Domitius en 698 (2) : ou que plusieurs quœsitores (présidents de commissions permanentes) étaient créées pour connaître des crimes prévus et punis par la même loi — et c'est ce qui se produisit en 702 pour la *quœstio de vi.*

Le droit de siéger dans les quœstiones perpetuœ pour l'exercice duquel l'âge légal requis était trente ans, appartint d'abord aux Sénateurs ; la loi judiciaire de C. Gracchus de 631 le donna également aux chevaliers et aux citoyens de la première classe ; diverses lois intervinrent ensuite, modifiant cette organisation. Nous n'en citerons qu'une : *la loi Aurelia* de 684 qui subsista, à quelques modifications près, jusqu'à Auguste et aux termes de laquelle *l'album judicum* était composé de trois décuries, prises dans trois ordres de

(1, Laboulaye. *op. cit.*, p. 328, note 3. — Walter. *op. cit.* n° 835, note 13.

(2) Cicéron. *Ad. Qu fr.* II. 3.

citoyens : les sénateurs, les chevaliers et les tribuns de l'œrarium.

Pour ce qui est de la formation de cet album judicum et de la désignation des jurés dans chaque procès, outre qu'elles ont varié suivant les diverses lois judiciaires, on n a aucun renseignement précis et chaque auteur qui s'est occupé de la question émet des hypothèses dans le détail desquelles il serait lor · et fastidieux de pénétrer (1). Les seules affirmations que l'on puisse hasarder en cette difficile matière, c'est que le nombre des jurés variait suivant la quœstio et que les parties pouvaient d'une manière générale procéder à des récusations. Dans le tribunal définitivement constitué, les trois décuries de juges dont fait mention la loi Aurélia étaient représentées en nombre à peu près égal. Les membres qui le composaient étaient les judices delecti (2).

Nous connaissons quelques dispositions particulières de la loi Licinia de Sodaliciis qu'il nous paraît intéressant, étant donné le sujet que nous traitons, de mentionner ici. Dans les procès de sodaliciis, l accusateur présentait 4 tribus et dans chacune d'elles il choisissait un certain nombre de juges pris non pas seulement dans l'album judicum, mais même parmi les autres membres de la tribu. L'accusé avait le droit de

(1) **Voir Willems.** ***op. cit.***, **p. 332 et s. — Laboulaye pp. 331 à 338. Walter, n^es 835, 836.**

(2) **Voir cependant le résumé de très nombreuses controverses nées à ce sujet dans Walter** ***op. cit.*** **n. 836. Note 35.**

récuser une tribu. Les citoyens désignés dans les trois autres restaient seuls juges : *judices edititii.*

A l'époque où nous sommes arrivés maintenant, tout citoyen peut se porter accusateur (1) en vertu d'une loi de ambitu, pourvu bien entendu qu'il remplisse certaines conditions d'âge et de sexe et qu'il ne tombe pas sous le coup des déchéances prononcées par la loi.

Nous aurons l'occasion de constater dans les explications qui vont suivre l'analogie qu'il y avait entre la procédure criminelle et la procédure civile à Rome. Comme en matière civile nous trouverons aussi deux phases bien distinctes, ici : la procédure devant le préteur, in jure (jurisdictio) : et la procédure devant les juges, in judicio (cognitio).

Le premier soin de l'accusateur était d'aller trouver le président de la quœstio et de le mettre au courant de ses intentions ; c'était la *postulatio.* Il ne pouvait y avoir qu'un accusateur dans chaque procès (2). Aussi, lorsque plusieurs citoyens se trouvaient, qui portaient une même accusation contre un même candidat, un choix devait être effectué parmi eux ;c'était l'objet d'un procès spécial qu'on appelait *divinatio* (3). Plusieurs exemples nous en sont rapportés par les auteurs an-

(1) Cpr. avec les actions populaires en droit civil. Girard *Manuel de Droit Romain*, 3e édition p. 101, note 2.

(2) Dig. L. XLVIII. T. 2. Loi 16.

(3) G. Humbert. *Dict. des Ant.*, de Daremberg et Saglio. V. Divinatio,

ciens ; nous avons notamment le plaidoyer prononcé par Cicéron pour obtenir d'être l'accusateur de Verrès par préférence à Q. Cecilius, soupçonné de connivence avec l'accusé. Ceux qui étaient déboutés dans le procès de divinatio avaient la ressource de se joindre à l'accusateur en qualité de *subscriptores.*

Après la postulatio — souvent en même temps qu'elle, — venait la *nominis delatio*, par laquelle l'accusateur faisait connaître au président la personne accusée et le crime qu'il lui imputait. Si l'accusé, déférant à la convocation qui lui avait été adressée, se rendait aussi devant le magistrat quœsitor, l'accusateur procédait à l'interrogatio : il formulait l'accusation et désignait la Loi dont il requérait l'application(1) Le président dressait alors un *procès-verbal* mentionnant les diverses questions sur lesquelles devait rouler le procès ; l'accusateur et les subscriptores le signaient et l'affaire était mise au rôle. La rédaction de ce procès-verbal était une formalité d'une importance capitale, car les dispositions ne pouvaient pas en être modifiées pendant le cours de l'instance.

L'accusation reçue, le préteur fixait la date de la comparution devant le tribunal au 10e ou au 30e jour, et parfois aussi beaucoup plus tard, lorsque l'accusateur demandait un délai très long pour pouvoir établir le plus de preuves possibles contre l'accusé. Cicéron obtint plus de trois mois pour aller en Sicile, recueillir les éléments du procès qu'il engagea contre Verrès.

(1) **Cpr. avec l'Interrogation in Jure dans les procès civils. Girard, *Manuel de Droit Romain*, 3e édition, page 1062.**

Ainsi se terminait la procédure devant le magistrat.

A la date fixée par le président, la *procédure in judicio* commençait. Les parties étaient convoquées par un héraut. Si l'accusateur ne se présentait pas, l'affaire était abandonnée ; si c'était l'accusé au contraire qui faisait défaut, sa condamnation était prononcée après débats sommaires. Les deux parties comparaissant, la procédure commençait par l'accusation ; puis venait la défense ; ensuite se produisait *l'altercatio* par laquelle accusateur et avocat résumaient les principaux arguments présentés par chacun d'eux à l'appui de sa thèse. L'administration des preuves se faisait indifféremment avant ou après ces débats. Finalement, l'accusé faisait valoir des laudationes, témoignages écrits en sa faveur dont Pompée prohiba l'usage par sa loi de ambitu comme il avait limité le temps accordé à l'accusation et à la défense.

L'affaire ainsi discutée et plaidée, le président de la quœstio posait aux juges une première question, à savoir s'ils étaient suffisamment éclairés sur l'affaire.

Si plus d'un tiers des jurés répondait par la négative (non liquet) toute la procédure était à recommencer et renvoyée à un autre jour (ampliatio). Dans le cas contraire, le vote définitif avait lieu ; chaque juré recevait une tablette portant d'un côté la lettre A (absolvo) et de l'autre côté la lettre C (condemno). Il effaçait la lettre qu'il voulait et déposait son bulletin dans l'urne. Le président faisait alors le dépouillement, et acquittement ou la condamnation étaient prononcés à la majo-

rité des voix. L'égalité des voix emportait l'absolution.

On sait que tout citoyen pouvait en principe se porter accusateur. La législation Romaine fut obligée d'édicter certaines prescriptions pour éviter les abus qui auraient pu se produire et qui se produisaient parfois. Elle prononça des peines sévères contre ceux qui se rendaient coupables d'accusation calomnieuse ainsi que contre les accusateurs qui « tergiversaient », c'est à dire qui se désistaient volontairement de la plainte par eux portée.

Telle est dans ses grandes lignes la procédure suivie devant les Quœstiones perpetuœ. La sentence qu'elles rendaient était sans appel.

APPENDICE

Les destinées du droit de suffrage sous le régime impérial et dans l'ancien droit français.

C'est un simple et rapide résumé des développements auxquels pourrait donner lieu l'étude approfondie de cette matière, que nous nous proposons de donner ici.

« Rome, nous dit Guizot, n'était dans son origine qu'une municipalité, une commune. Le gouvernement romain n'a été que l'ensemble des institutions qui conviennent à une population renfermée dans l'intérieur d'une ville ; ce sont des institutions municipales : c'est là leur caractère distinctif » (1). L'agrandissement du territoire romain eut donc pour conséquence la créa-

(1) Guizot. *Histoire de la civilisation de l'Europe.* 2e leçon.

tion des villes. Cette caractéristique rendait extrêmement difficile la réalisation de cette unité du lien social qui doit exister dans un Etat. Aussi, lorsque, après la chute de la République, les habitants des cantons les plus éloignés de l'Italie furent appelés à jouir du droit de cité romaine, les Comices n'offrirent plus qu'une image insuffisante et dérisoire du peuple Romain. Les Romains n'eurent pas l'habileté politique de substituer au régime purement municipal dont ils avaient pu se contenter jusqu'alors un régime représentatif qui leur était devenu indispensable.

Tibère, nous l'avons vu, supprima les Comices et présenta désormais au Sénat les magistrats qu'il devait élire. Après lui, Caligula rétablit les Assemblées Electorales, puis les supprima au bout de deux ans, et dès ce moment, c'en était fait du suffrage universel. L'Empereur et le Sénat s'occupèrent de la nomination des magistrats, à l'avenir, sans consulter le peuple. Puis l'Empereur conserva pour lui seul ce privilège, et il s'adjugea même le droit de nommer lui-même les sénateurs. La corruption ne disparut pas cependant ; elle ne fit que changer de forme. Le rôle de la brigue était fini, celui de l'intrigue allait commencer.

Pour ce qui est de notre ancien droit, dans les Cités de la Gaule Romaine, le système romain que nous avons examiné dans le courant de notre travail se maintint (1) jusqu'au commencement du 3[e] siècle. Ensuite, nous voyons les Francs, après leur établissement

(1) Brissaud. *Manuel d'histoire du dr. fr.*, p. 501, n. 4.

en Gaule se réunir, à époques fixes, autour du roi. Cette assemblée que l'on appelait *Champ de Mars* avait surtout un caractère militaire, comme les assemblées centuriates dès les premiers temps de leur existence. Le roi en profitait pour compter ses troupes et pour les passer en revue. Plus tard, vers la fin du huitième siècle, ces réunions se tinrent en mai et s'appelèrent depuis *Champ de Mai*. A côté de ces deux espèces d'assemblées, nous trouvons aussi à l'époque mérovingienne, des *placita*, composés d'hommes puissants, convoqués par le roi dans des circonstances tout à fait exceptionnelles, pour résoudre des questions importantes.

Sous les Carolingiens, les Assemblées deviennent plus régulières et prennent une importance politique de plus en plus considérable (1). Mais les grands et les hauts dignitaires ecclésiastiques seuls y assistaient. En tous cas, le droit de suffrage, le droit électoral n'existe pour ainsi dire plus dans ces assemblées où la volonté d'un seul prime tout.

Ce n'est qu'au Moyen-Age, avec les communes, que nous retrouvons les traces d'un droit électoral organisé Nous n'avons pas dans ce rapide exposé à rechercher quelles sont les origines des communes, que certains historiens rattachent à l'organisation municipale romaine et d'autres aux anciennes institutions germaniques. Qu'il nous suffise simplement de constater que

(1) Consulter sur le rôle de ces assemblées Hincmar, cité par Guizot Essais sur l'*Histoire de France*, 4e édition, p. 415 et suiv.

le droit de suffrage existe dans la plupart d'entre elles et que par la différence d'organisation politique qui les caractérise, elles constituent, comme le dit notre regretté maître M. Brissaud, « un vaste champ d'expériences sociales. Suffrage universel, suffrage restreint, election à plusieurs degrés, cooptation combinée avec l'élection, intervention seigneuriale, on trouve tous les systèmes » (2). En étudiant l'histoire des Etats Généraux de 1302 à 1789, nous voyons que au milieu du quatorzième siècle, le régime représentatif faillit être établi en France. Vers la fin du XV[e] siècle, les Etats Généraux ne représentent pas seulement que les personnes féodales du royaume : ils représentent aussi le tiers état. Pour les élections du tiers état, c'était le vote à plusieurs degrés qui était employé (Brissaud, p. 800 à 804).

Il faut arriver jusqu'à la Constitution de 1793 pour trouver l'Etablissement du suffrage direct qui d'ailleurs ne reçut pas d'applications pratiques.

Après les troubles du Directoire, Bonaparte absorba de nouveau à son profit toute l'autorité. Le régime censitaire qui nous était venu d'Angleterre était passé en France dans la Constitution de 1791 (ch. 1, sect. 2, art. 2). La Constitution de l'an III, art. 8 et 9, la charte de 1814, et la Révolution de 1830 maintinrent ce régime à des degrés divers.

En 1848 enfin, le *suffrage universel direct* fut rétabli et appliqué. Hélas ! il faut croire que le peuple qui

(2) Brissaud. *Manuel d'Histoire du dr. fr.*, p. 694, n° 4.

devait en bénéficier n'était pas encore mûr pour cette réforme ; il en fit en effet un usage déplorable : par l'élection plébiscitaire de Louis-Napoléon, le pouvoir personnel fut rétabli et l'on revint au Césarisme. Mais l'élan était donné et le second Empire dut revenir peu à peu aux institutions parlementaires absolument rétablies après 1870.

Telles furent dans leurs grandes lignes les destinées de ce suffrage universel que nous avons vu si profondément vicié à Rome par toute espèce de corruption. Quantité de livres ont été écrits à ce sujet et d'excellents auteurs se sont prononcés les uns en sa faveur, les autres contre lui.

Que penser de ce mode d'élection ? Telle est la question à laquelle nous nous proposons de répondre en terminant notre travail.

CONCLUSION [1]

La question de la nécessité du suffrage universel à la base de l'Etat ne se pose pour ainsi dire plus aujourd'hui en France. Depuis 1848 en effet, les opinions ont bien changé sur ce point, et le principe du suffrage universel peut être considéré comme généralement admis ; nous ne nous ferons pas ici l'écho des discussions auxquelles on s'est livré sur le point de savoir quelle est sa valeur au point de vue philosophique et égalitaire.

Les institutions politiques et juridiques d'un peuple doivent en effet correspondre au degré de civilisation qu'il a atteint, à son niveau moral ; de ce que le suffrage universel ait produit à Rome un état de perturbation politique dont le despotisme devait être l'aboutissant fatal, il ne s'ensuit pas que ce mode d'élection soit condamnable en lui-même. L'état social particulier au peuple Romain, le succès même de ses armées,

(1) **Ch. Benoist.** ***La Crise de l'Etat moderne.***

la disparition de la classe moyenne, l'influence de la philosophie grecque, l'audace d'une soldatesque que rien n'arrêtait, et surtout cet affaissement de la men-

Certes, ce sont là des raisons toutes particulières et constaté les ravages, autant de causes propres à altérer le jeu normal du suffrage universel.

Certes, ce sont là des raisons toutes particulières et que ne pourraient invoquer chez nous les adversaires de ce régime. Faut-il en conclure que le système électoral français soit exempt de tout reproche ?

Evidemment non, et nombreux sont les griefs que l'on peut relever contre lui.

Le suffrage universel se réalise chez nous par un éparpillement de bulletins de vote qui traduisent des quantités d'opinions, de volontés particulières, mais pas de volonté générale. Il y a cependant des comités, dira-t-on, — mais ils ne représentent qu'une côterie d'intérêts plus ou moins avoués. La seule puissance qui puisse contrebalancer leur influence, c'est l'argent. — Les comités et l'argent, voilà donc à la merci de quels éléments se trouve notre suffrage universel inorganique.

Tout le monde se plaint aujourd'hui de la « crise du parlementarisme ». C'est précisément dans le défaut d'organisation de notre système électoral qu'il faut en rechercher les causes. De nombreuses propositions ont été faites, soit pour pa. ier les inconvénients de notre mode de suffrage, soit pour lui donner des assises plus stables, pour l'organiser.

Certains philosophes ont pensé que l'éducation pro-

gressive du suffrage universel pourrait l'améliorer. — La leçon de l'histoire ne nous invite guère à partager cette opinion !

D'autres estiment que le scrutin de liste ou le suffrage à deux degrés, ou bien encore le vote plural seraient susceptibles de produire de meilleurs effets. Il existe d'excellents arguments pour et contre ces diverses théories, mais nous n'avons pas à les rappeler ici.

La Représentation Proportionnelle a également d'ardents défenseurs. Elle présente cependant — il faut le dire — de graves inconvénients et risquerait d'aboutir à une véritable impossibilité de gouverner. S'il est désastreux d'être obligé de supporter la tyrannie de la majorité, combien plus pénible serait-il de subir l'anarchie des minorités ?

On propose également le système de la représentation réelle du pays, avec une double circonscription, sociale et géographique. Ainsi tous les agriculteurs (circonscription sociale) d'un département (circonscription géographique) auraient à élire un certain nombre de députés-agriculteurs. Ce système aurait des avantages que ne compenseraient peut-être pas les inconvénients qu'il pourrait offrir ; mais il a contre lui une force redoutable : l'intérêt même des représentants actuels du pays.

Quoi qu'il en soit des divers systèmes proposés, ce qu'il importe avant tout de maintenir dans le suffrage universel, c'est la probité et la sincérité. Les urnes à double fond, le vote des morts et des absents, les tumultes électoraux qui en sont la conséquence sont des

procédés indignes d'une nation qui a le souci de son histoire.

Pour faire disparaître toute suspicion au sujet de l'urne, pourquoi ne remplacerait-on pas les boites en bois par des boîtes en verre ? Tous froissements entre les électeurs et le président du bureau seraient ainsi évités.

Pour assurer la sincérité du vote et empêcher toute pression, pourquoi ne pas adopter le système du bulletin mis sous enveloppe dans la cabine d'isolement ?

Ce sont là des réformes absolument compatibles avec notre organisation électorale actuelle, et qui produiraient les meilleurs résultats. Il nous est agréable de constater d'ailleurs que ces questions sont à l'ordre du jour du Parlement.

On ne saurait en effet prendre trop de mesures pour assurer à la volonté populaire son expression la plus parfaite, pour donner à chaque individualité la part de vie nationale à laquelle elle a droit.

Le Président de la thèse,
F. PAGET.

Vu : *Le Doyen,*
M. HAURIOU.

Vu et permis d'imprimer :

Toulouse, le 26 mai 1908.

Le Recteur,
Président du Conseil de l'Université,
PERROUD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION HISTORIQUE

PREMIÈRE PARTIE

CHAPITRE III

DEUXIÈME PARTIE

CHAPITRE PREMIER

La Brigue régulière

CHAPITRE II

CHAPITRE III

La Repression de la brigue. — Leges de ambitu

APPENDICE

Toulouse. — Ch. DIRION, libraire-éditeur, 22, de Metz.